

Учредитель: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет»

Журнал включает в себя авторские статьи по вопросам теории, истории и практики государственного и муниципального управления, экономики и политологии. Особое внимание уделяется вопросам, связанным с эффективностью управления и различных управленческих структур на международном, страновом, региональном и местном уровне, ролью политико-экономических институтов в развитии государства и общества, государственной политикой в различных сферах, деятельностью исполнительной ветви власти, развитием электронного правительства, взаимодействием органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций, включая политические партии, межэлитными отношениями и вопросами идентичности, стратегическим и планированием, государственным регулированием экономики и налогообложением, проблемами моногородов, территориальной организацией населения, агломерированием и рядом других.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Евгений Георгиевич Анимца, чл.-корр. РАН, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, д-р геогр. наук, проф., зав. кафедрой региональной, муниципальной экономики и управления Уральского государственного экономического университета, Екатеринбург, Россия

Юрий Васильевич Ирхин, д-р филос. наук, проф., проф. кафедры теоретической и прикладной политологии Российского государственного гуманитарного университета, проф. кафедры политологии и политического управления Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия

Ольга Федоровна Новикова, д-р экон. наук, проф., зав. отделом экономических проблем социальной политики Института экономики промышленности НАН Украины, Киев, Украина

Яков Петрович Силин, д-р экон. наук, проф., проф. кафедры региональной, муниципальной экономики и управления, ректор Уральского государственного экономического университета, Екатеринбург, Россия

Валерий Александрович Сухих, д-р экон. наук, председатель Законодательного Собрания Пермского края, Пермь, Россия

Богдан Шляхта, д-р юрид. наук, проф., зав. кафедрой философии политики в Институте политических наук и международных отношений Ягеллонского университета в Кракове, Краков, Польша

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Павел Иванович Блусь, канд. геогр. наук, доц., проф. кафедры государственного и муниципального управления, проректор по общим вопросам Пермского государственного национального исследовательского университета, Пермь, Россия

Надежда Владимировна Борисова, канд. полит. наук, доц., проф. кафедры политических наук, декан историко-политологического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета, Пермь, Россия

Дарко Вукочич, д-р экон. наук, проф., зав. кафедрой региональной географии Географического института «Йован Цвилич» Сербской академии наук и искусств (САНИ), Београд, Сербия, доцент департамента финансов Санкт-Петербургской школы экономики и менеджмента (филиала Высшей школы экономики), Санкт-Петербург, Россия

Виктор Антонович Ковалев, д-р полит. наук, доц., проф. кафедры философии и социально-политических наук Сыктывкарского государственного университета, Сыктывкар, Россия

Ольга Анатольевна Козлова, д-р экон. наук, проф., зав. Центром исследований социальноэкономической динамики Института экономики УрО РАН, проф. кафедры экономики труда и управления персоналом Уральского государственного экономического университета, Екатеринбург

Наталья Сергеевна Козырь, канд. экон. наук, доц. кафедры мировой экономики и менеджмента, зам. декана по научной работе экономического факультета Кубанского государственного университета, Краснодар, Россия

Дмитрий Георгиевич Красильников, д-р полит. наук, проф., зав. кафедрой государственного и муниципального управления, врио ректора Пермского государственного национального исследовательского университета, председатель Общественной палаты Пермского края, Пермь, Россия

Жанна Аркадьевна Мингалева, д-р экон. наук, проф., проф. кафедры экономики и управления промышленным производством Пермского национального исследовательского политехнического университета, Пермь, Россия – главный редактор

Елизавета Александровна Трошак, канд. полит. наук, доц. кафедры государственного и муниципального управления, заместитель директора Регионального института непрерывного образования Пермского государственного национального исследовательского университета, Пермь, Россия – ответственный редактор

Андрей Геннадьевич Шеломенцев, д-р экон. наук, проф., зав. отделом исследования региональных социально-экономических систем Института экономики УрО РАН, Екатеринбург, Россия

Станислав Николаевич Шкель, д-р полит. наук, доц., проф. кафедры политологии, социологии и связей с общественностью Уфимского государственного нефтяного технического университета, Уфа, Россия, проф. кафедры политических наук, ст. науч. сотр. Центра сравнительных исторических и политических исследований Пермского государственного национального исследовательского университета, Пермь, Россия, проф. департамента политологии и международных отношений Санкт-Петербургской школы социальных наук и востоковедения Санкт-Петербургской школы экономики и менеджмента (филиала Высшей школы экономики), Санкт-Петербург, Россия

Главный редактор журнала –

Жанна Аркадьевна Мингалева,
д-р экон. наук, проф., проф. кафедры
экономики и управления промышлен-
ным производством Пермского
национального исследовательского
политехнического университета
ORCID: 0000-0001-7674-7846
ResearcherID: E-8001-2016
E-mail: mingal1@pstu.ru

Журнал входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по научным специальностям: 23.00.01 – Теория и философия политики, история и методология политической науки (политические науки); 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии (политические науки); 23.00.05 – Политическая регионалистика. Этнополитика (политические науки)

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор), свидетельство о регистрации СМИ ПИ № ФС 77-66778 от 08.08.2016

Издается на кафедре государственного и муниципального управления историко-политологического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета

Территория распространения – Российская Федерация, зарубежные страны. Подписной индекс в Объединенном каталоге «Пресса России» – 41047

Адрес учредителя и издателя

614990, Пермский край,
г. Пермь, ул. Букирева, 15

Адрес редакции

614990, Пермский край,
г. Пермь, ул. Букирева, 15,
Кафедра государственного
и муниципального управления
Тел. (342) 239-66-89
Сайт: ars-administrandi.com
E-mail: arsadmag@yandex.ru

Publisher: Perm State University

The journal includes the contributory articles on issues of theory, history and practices of state and municipal government, economics and political sciences. A special emphasis is placed on the issues of management efficiency and structures as used at various levels – international, national, regional and local; the role of political and economic institutions in the development of the state and society; state policy in various spheres; activities of executive bodies; digital government; interaction between the governmental bodies, local governments and non-governmental organizations, including political parties; relations between elites and identity issues; strategy planning, state regulation in economy and taxation; mono-industrial cities, organization of territories; agglomerations, etc.

Editor-in-Chief**Zhanna A. Mingaleva**

Doctor of Economics, Professor, Professor of Department of Economics and Management of Industrial

Production of Perm National Research Polytechnic University, Perm, Russia

ORCID: 0000-0001-7674-7846, ResearcherID: E-8001-2016, e-mail: mingal1@pstu.ru

INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

Evgeny G. Animitsa, Corresponding Member of Russian Natural History Academy, Honored Scholar of the Russian Federation, Doctor of Geography, Professor, Head of Regional, Municipal Economics and Management Department, Ural State Economic University, Yekaterinburg, Russia

Iouri V. Irhin, Doctor of Philosophy, Professor, Professor of Theoretical and Applied Political Science Department, Russian State University for the Humanities; Professor of Political Science Department, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia

Olga F. Novikova, Doctor of Economics, Professor, Head of Department for Economic Issues in Social Policy, Institute of Industrial Economics at the Ukrainian National Academy of Sciences, Kiev, Ukraine

Bogdan Shlyakhta, Doctor of Law, Professor, Head of Chair in Philosophy of Politics at the Institute of Political Science and International Relations, Jagiellonian University, Krakow, Poland

Yakov P. Silin, Doctor of Economics, Professor, Professor of Department of Regional and Municipal Economics and Management, Rector, Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russia

Valery A. Sukhikh, Doctor of Economics, Chairman of the Perm Region Legislative Assembly, Perm, Russia

EDITORIAL BOARD

Pavel I. Blus, Ph.D. Ph.D. (Geography), Associate Professor, Professor of State and Municipal Government Department, Vice-Rector for General Issues, Perm State University, Perm, Russia

Nadezhda V. Borisova, Ph.D. (Political Science), Associate Professor, Professor of Political Sciences Department, Dean of Faculty of History and Political Science, Perm State University, Perm, Russia

Victor A. Kovalev, Doctor of Political Science, Associate Professor, Professor of Philosophy and Socio-Political Sciences Department, Syktyvkar State University, Syktyvkar, Russia

Olga A. Kozlova, Doctor of Economics, Professor, Head of Center for Socioeconomic Dynamics Research,

Institute of Economics at the Urals Branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia

Natalia S. Kozyr, Ph.D. (Economics), Associate Professor of World Economy and Management Department, Deputy Dean for Research at the Faculty of Economics, Kuban State University, Krasnodar, Russia

Dmitry G. Krasilnikov, Doctor of Political Science, Professor, Head of State and Municipal Government Department, Rector, ad interim, Perm State University, Chairman of the Perm Regional Civic Chamber, Perm, Russia

Zhanna A. Mingaleva, Doctor of Economics, Professor, Professor of Economics and Industrial Production Management Department, Perm National Research Polytechnic University, Perm, Russia – Editor-in-Chief

Andrey G. Shelomentsev, Doctor of Economics, Professor, Head of Regional Socio-Economic Systems Research Department, Institute of Economics at the Urals Branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia

Stanislav N. Shkel, Doctor of Political Science, Associate Professor, Professor of Political Science, Sociology and Public Relations Department, Ufa State Petroleum Technological University, Ufa, Russia, Professor of Political Science Department, Senior Researcher, Center for Comparative Historical and Political Research, Perm State University, Perm, Russia, Professor of Political Science and International Relations Department, St. Petersburg School of Social Sciences and Oriental Studies (St. Petersburg branch of the HSE University), St. Petersburg, Russia

Elizaveta A. Troitskaya, Ph.D. (Political Science), Associate Professor of State and Municipal Government Department, Deputy Director of Regional Institute of Continuing Education, Perm State University, Perm, Russia – Managing Editor

Darko Vuković, Doctor of Economics, Professor, Head of Regional Geography Department, Geographical Institute, “Jovan Cvijić” of the Serbian Academy of Sciences and Arts (SASA), Belgrade, Serbia, Associate Professor of Finance Department, St. Petersburg School of Social Sciences and Oriental Studies (St. Petersburg branch of the HSE University), St. Petersburg, Russia

The journal is indexed by the list of the leading peer reviewed scientific journals and publications of the Higher Attestation Commission at the Russian Ministry of Education and Science for the following groups of research specialties: 23.00.01 – Theory of a policy, history and methodology of a political science (Political Science);

23.00.02 – Political institutes, political processes and technologies (Political Science);

23.00.05 – Political Regional Studies. Ethnopolitics (Political Science).

Published by State and Municipal Government Department of Perm State University

Distributed within the Russian Federation and abroad

Subscription index in the “Press of Russia” catalogue (<http://www.pressa-rf.ru>) – 41047

Publisher Address: Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

Editorial Board Address: State and Municipal Government Department, Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

Tel. +7(342)239-66-89. Web-site: ars-administrandi.com. E-mail: arsadmag@yandex.ru

© Editorial Board, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

I. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

Ирхин Ю. В. Классические и цифровые подходы
в государственном управлении в условиях пандемии коронавируса 367

II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Тетерюк А. С., Бондарев М. Д. GR-анализ процесса прохождения
законодательной инициативы в государственных органах в контексте
лоббистской деятельности 385

Поденщикова Ю. М., Пунина К. А. Социальное инвестирование
как часть GR-стратегии российских компаний 418

III. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Кошкина Н. Р. Государственная политика Российской Федерации
в области борьбы с изменением климата 441

IV. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

Капогузов Е. А., Чупин Р. И. Предоставление государственных услуг
в МФЦ: восприятие потребителями и институциональные
ограничения 455

Лекторова Ю. Ю., Прудников А. Ю. Государственная политика
по информационно-имиджевой поддержке программ воспроизводства
инженерных кадров 475

Сивинцева О. В., Бороздина Ю. В. Проблема доступности
дошкольного образования: управленческий аспект 502

V. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

Козлова О. А., Макарова М. Н. Сокращение ресурсного неравенства
домашних хозяйств в условиях цифровизации экономики: постановка
проблемы 527

CONTENTS

I. THEORIES OF POLITICS, ECONOMICS AND MANAGEMENT

- Irhin Io. V.** Classical and digital approaches in public administration:
New trends in the context of the COVID-19 pandemic367

II. STATE POLICY AND POLITICAL INSTITUTIONS: HISTORIC AND PRESENTDAY ISSUES

- Teteryuk A. S., Bondarev M. D.** GR-analysis of the process
of law initiative passage in state bodies in the context of lobbying activity385
- Podenshikova Ju. M., Punina K. A.** Socially responsible investing
as a part of the Russian companies GR-strategy418

III. FEDERAL POLICY AND GOVERNMENT

- Koshkina N. R.** The Russian Federation state policy in combating
climate change441

IV. ISSUES IN HUMAN POTENTIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

- Kapoguzov E. A., Chupin R. I.** Public service delivery in one-stop-shops:
Consumer perceptions and institutional constraints455
- Lektorova Ju. Iu., Prudnikov A. Iu.** State policy on information
and image support of programs of engineering personnel reproduction475
- Sivintseva O. V., Borozdina Yu. V.** Preschool education accessibility:
Managerial aspect502

V. ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMEME

- Kozlova O. A., Makarova M. N.** Reducing household resource inequality
under digitalization of the economy: Issue statement527

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

В журнал могут быть представлены материалы по фундаментальным и прикладным проблемам в сфере государственного и муниципального управления, экономики и политологии.

География авторов принимаемых к публикации статей охватывает как российских, так и иностранных научных и научно-педагогических работников, а также депутатов, руководителей и специалистов органов публичной власти. Основным языком журнала является русский. Также статьи могут быть опубликованы на английском языке.

Автору необходимо направить научную статью на электронную почту журнала arsadmag@yandex.ru. В тестовом режиме организована подача статей online на сайте <http://press.psu.ru>, в разделе «Ars Administrandi (Искусство управления)» (платформа OJS).

Редакция принимает статьи (материалы) объемом от 20 до 60 тыс. печатных знаков (основной текст, с пробелами).

Плата за публикацию рукописей не взимается.

К каждой научной статье должны быть приложены сведения об авторе (соавторах) рукописи.

Автор (соавторы) предоставляет(ют) издателю журнала (Пермский государственный национальный исследовательский университет) право на использование его (их) статьи в составе публикаций журнала, а также на воспроизведение статьи в любых базах данных.

Право использования журнала в целом в соответствии с п. 7 ст. 1260 ГК РФ принадлежит издателю журнала и действует бессрочно на территории Российской Федерации и за ее пределами.

Объем прав издателя на использование журнала в целом соответствует объему принадлежащего автору (соавторам) исключительного права, предусмотренного ст. 1270 ГК РФ. Издатель вправе также разрешить использование журнала в целом другим лицам на определенных условиях по его усмотрению.

Автор (соавторы) включенной в журнал статьи сохраняет(ют) исключительное право на нее независимо от права издателя на использование журнала в целом.

Авторское вознаграждение за предоставление автором (соавторами) издателю указанных выше прав не выплачивается.

Направление автором (соавторами) статьи в журнал означает его (их) согласие на использование статьи издателем на указанных выше условиях и свидетельствует о том, что он (они) осведомлен(ы) об условиях ее использования.

Издатель предлагает любому физическому лицу заключить с издателем безвозмездный лицензионный договор о предоставлении права использования статьи, автором (соавторами) которой он (они) является(ют)ся.

Лицензионный договор является договором присоединения (офертой), условия которого определяются издателем, и может быть подписан другой стороной не иначе как путем присоединения к договору в целом. Направление автором (соавторами) рукописи статьи для опубликования в журнале считается акцептом, т. е. согласием автора (соавтора) на опубликование статьи

в соответствии с условиями договора. Факсимильные (электронные) копии собственноручной подписи и текста лицензионного договора действительны и имеют равную юридическую силу наряду с подлинными.

Издатель размещает фамилию, имя, инициалы автора (соавторов), ученую степень, ученое звание, должность, место работы, адрес места работы, идентификационные коды ORCID, ResearcherID, адрес электронной почты автора (соавторов), название, аннотацию, ключевые слова и текст статьи на сайте журнала.

Издатель включает полнотекстовые варианты статей в «Российский индекс научного цитирования» (РИНЦ), а также иные базы данных. Направление автором (соавторами) статьи издателю является согласием автора (соавторов) на подобное размещение и включение.

Гонорар за публикации не выплачивается. Автору высылается авторский экземпляр по указанному им адресу. В случае если рукопись написана в соавторстве, авторский экземпляр высылается каждому соавтору по указанным ими адресам.

Полученные редколлегией статьи не возвращаются.

Подробные правила оформления и представления рукописей статей размещены на сайте журнала в разделе «Условия публикации» по адресу: <http://ars-administrandi.com/condition.htm>.

Желающие получить экземпляр журнала или консультацию редакционной коллегии могут обращаться по адресу: 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15, Пермский государственный национальный исследовательский университет, кафедра государственного и муниципального управления. Ответственный редактор – Елизавета Александровна Троицкая. Тел./факс (342) 239-66-89. Сайт: ars-administrandi.com, e-mail: arsadmag@yandex.ru.



I. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

УДК 354:004

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-367-384

КЛАССИЧЕСКИЕ И ЦИФРОВЫЕ ПОДХОДЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА

Ю. В. ИРХИН

Российский государственный гуманитарный университет, г. Москва, Россия

Российская академия народного хозяйства и государственной службы

при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Россия

Для цитирования:

Ирхин Ю. В. Классические и цифровые подходы в государственном управлении в условиях пандемии коронавируса // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 3. С. 367–384. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-367-384.

Введение: сегодня возрастает значение цифровой ориентированности экономики, планирования и управления в целом, его социальной направленности и ответственности. Цифровые технологии призваны сыграть существенную роль в становлении современного общества, его управлении, развертывающейся индустриально-технологической революции, снятии критических пределов социального неравенства. Становится очевидным, что экономические лидеры будущего – лидеры цифровые, технологические. Важно понимать, сами по себе цифровые технологии в целом и цифровые платформы в частности могут по-разному, с различной экономической и социальной эффективностью использоваться в тех или иных управленческих моделях, государственных политиках.

Цель: анализ потенциала и трансформаций классических и цифровых подходов в государственном управлении в условиях современного мирового пандемического и структурного кризиса.

Методы: компаративистский анализ; неоинституциональные, сетевые, коммуникативные, культурологические и ценностные подходы в изучении государственно-управленческих парадигм; моделирование.

Результаты: в ходе исследования были проанализированы новые тенденции в трансформации классических и цифровых подходов в государственном управлении. Практически все традиционные подходы в государственном управлении актуализируют широкое использование цифровых технологий. Показано, что целенаправленное использование российским государством современных цифровых технологий (порталы gosuslugi.ru, mos.ru и др.), политика целенаправленной поддержки промышленности и соответствующих социальных групп и слоев в значительной степени способствовали противодействию негативным последствиям пандемического кризиса 2020 года.

Выводы: цифровые технологии и платформы, при их рациональном использовании, на практике дают возможность реальной оптимизации управленческих процессов. Наиболее эффективным в условиях борьбы с последствиями мирового пандемического и структурного кризиса является применение цифровых технологий в парадигме постнеокейнсианских подходов, предполагающих повышение регулирующей роли государства, его постоянную и по сути мгновенную обратную связь с остальными субъектами и объектами управления, соответствующую социальную политику. Опыт ряда стран, в которых государственная поддержка экономики была недостаточно эффективной, а также наблюдалась разобщенность общества, показал, что при таких параметрах быстро преодолеть негативные экономические последствия пандемического и структурного кризиса не получится.

Ключевые слова: государственное управление; цифровые подходы в государственном управлении; пандемия коронавируса; постнеокейнсианство

ВВЕДЕНИЕ

Новая постиндустриальная волна, связанная с ней цифровая парадигма и логика общественного развития ставят перед нами вопросы, решение которых требует выработки инновационных подходов. Возрастающее значение в изменяющемся и усложняющемся мире отводится эффективному использованию цифровых технологий в политическом, государственном, бизнес-управлении (Бодрунов, 2016; Бодрунов, 2019).

Резкое ускорение вычислительных мощностей означает, что инновации не только ускоряются, но и проникают в новые сектора и приводят к массовым изменениям в системах, включая правительственные. На Всемирном экономическом форуме в Давосе был представлен список ключевых технологий четвертой промышленной революции, в который вошли новые вычислительные мощности обработки, доставки и хранения данных, аналитика больших данных, телемедицина, Интернет вещей, технологии распределенного реестра (блокчейн), искусственный интеллект и др. Эти технологии уникальны по сочетанию их масштабы и охвата, взаимосвязанности и скорости адаптации. Темп происходящих изменений носит экспоненциальный характер, то есть открытый, цифровой, глобальный, стремительно ускоряющийся, в отличие от существовавшего до него линейного – закрытого, аналогового и локального. Речь идет о новой экономике и управлении (Бодрунов и Гэлбрейт, 2017). Будущий цифровой мир на уровне национальных государств, безусловно, ставит проблемы формирования как его лидеров, так и аутсайдеров, технологий для человека и/или над человеком.

Вызовы цифровой революции и соответствующие новые требования к уровню и качеству государственного управления, государственно-управленческих решений предполагают осуществление целого комплекса мер в этих направлениях.

Особую роль цифровые подходы призваны сыграть в условиях необходимости преодоления последствий современного мирового пандемического экономического кризиса.

На наш взгляд, следует изучать и учитывать амбивалентные эффекты и ценности основных (доцифровых) управленческих моделей, позитивные и негативные качества которых будут в той или иной степени имманентно воспроизводиться (и/или сниматься) в современных цифровых подходах к управлению.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

В основе методологии исследования лежит сравнительный анализ различных подходов в государственном управлении с учетом использования цифровых технологий, а также кейнсианских методик и практик. Анализируются и сравниваются потенциал и генезис классических моделей государственного управления и их перспективы (Сморгунов, 2012; Сморгунов и Шерстобитов, 2014). К таковым в рамках данного исследования относим следующие модели: административная (эффективная бюрократия), новый государственный менеджмент, публичное управление, включающее сетевые подходы. Мы обращаем внимание на их потенциал и особенности в соответствующих государствах и политических режимах. В идеале, речь может идти не об одном оптимальном подходе, а скорее о разумном их синтезе, при соответствующих доминантах (Carver and Turkmen, 2017).

Цифровые технологии задействованы сейчас практически во всех государственно-управленческих практиках (Ильичева и Комаровский, 2018, с. 38–40). Особо можно выделить «парадигму цифрового правительства» (Петров и др., 2018; Савин и др., 2015). В данной статье цифровые подходы рассматриваются в узком смысле, как использование цифровых платформ.

В условиях мирового экономического кризиса при реализации любого управленческого подхода возрастает роль государственного регулирования. Существующие практики государственного управления, в силу объективной необходимости и учета исторического опыта преодоления кризисов, начинают опосредоваться неокейнсианскими подходами. Как заключил З. Д. Картер, на некоторое время многие управленцы в той или иной мере «становятся кейнсианцами» (Carter, 2020, p. 72).

Принципы кейнсианства, как известно, включают:

- ведущую роль государственного, «умного» регулирования экономики и соответствующих сфер общества;
- учет инфляции;
- мониторинг безработицы;
- контроль процентной ставки, спроса-предложения;
- целенаправленное формирование эффективного спроса;
- учет темпов развития/падения экономики (доходов и сбережений), ожиданий рынка;
- понимание значения качества институтов и др. (Кейнс, 2007).

В разных кейнсианских подходах делаются различные акценты на указанные выше принципы.

Кейнсианскую мысль о необходимом и умном повышении роли государства в условиях кризисного и посткризисного развития подчеркивает известный американский исследователь Н. Талеб (Талеб, 2015; Талеб, 2020): «Мы нуждаемся в государстве, чтобы оно обеспечивало главную ценность – безопасность людей. В период пандемии государство должно брать на себя управление всеми мерами, которые позволят добиться этой цели» (Талеб, 2020, с. 45).

Мы полагаем, что, учитывая характер беспрецедентных по масштабу мер поддержки экономики и общества, предпринятых государствами в период

пандемии коронавирусной инфекции, а также широкого использования цифровых технологий, можно говорить о новом этапе кейнсианства как учения, обозначив его как постнеокейнсианство.

В подобной ситуации на первый план среди антикризисных мер выдвигаются программы поддержки доходов населения и одной из главных становится концепция безусловного базового дохода, нисходящая к идеям Т. Мора, Т. Пейна и общей логике Дж. Кейнса об эффективном спросе.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Сравнительный анализ генезиса классических моделей государственного управления

Одним из классических подходов к государственному управлению исповедует административная школа, точно определяющая функции каждой должностной категории в алгоритме: предвидение, организация, распорядительство, координация и контроль. Неоадминистративная модель акцентирует внимание на профессиональных и лидерских качествах управленческих кадров, использовании новейших информационных технологий, централизованной (подчас частично авторитарной), но эффективной системе принятия управленческих решений, умном взаимодействии государства с бизнесом при решающей роли первого, умении работать в национальной и международной конкурентной рыночной среде и на разумной передаче части полномочий на нижние уровни власти (Вильсон, 2003).

Опыт эффективного использования неоадминистративной модели в условиях авторитаризма, в частности, демонстрируют государства Дальнего Востока (Morse, 2012). Так, эффективное противодействие угрозам всемирного пандемического кризиса оказала Китайская Народная Республика, сумевшая добиться концентрации усилий всего общества под единым государственно-политическим руководством и при его взаимодействии с бизнесом. Падение ВВП Китая остановилось уже во втором квартале 2020 года, и по годовичному итогу экономика страны, очевидно, окажется в плюсе (по прогнозам – 1 %). Для сравнения: падение всего мирового ВВП прогнозируется Всемирным банком и Международным валютным фондом на 4,9 %, стран ЕС и США – на 8–12 %, России – на 6,6 %¹. В США объем экономики во втором квартале 2020 года сократился почти на треть, что потребовало резкого вливания нескольких триллионов долларов в банковский и иные сектора. Соответственно, последовали предупреждения со стороны Федеральной резервной системы (ФРС) о возможном росте инфляции до 4 % к концу года.

Другой управленческий подход – новый государственный менеджмент (new public management) – фокусирует внимание на вопросах эффективности и результативности деятельности органов государственной власти, полез-

¹ Едовина Т. Меньше скорость, больше ямы. МВФ усугубил оценки падения и сроков восстановления мировой экономики [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 2020. 25 июня. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4391010> (дата обращения: 16.07.2020).

ности ее результатов для граждан. Этот подход потребовал разработки ряда программ преобразования политико-административных отношений, государственной службы, формирования «электронного правительства», подбора и подготовки кадров стратегического менеджмента и др. Переход к модели *new public management* способствовал стабилизации управления, снизил государственные расходы. Его проблемной стороной являются: спорный учет услуг и достижений через систему индексов и монетизацию общественных благ, недооценка значимости вопросов социальной справедливости, увеличение имущественного разрыва в доходах различных слоев общества, упрочение позиций части бюрократии, в ряде случаев – негативный эффект частной монополии (Osborne and Gaebler, 1993). Так, опыт борьбы с пандемией в США и некоторых европейских странах, что распространенные там частные клиники просто не справлялись с нагрузкой. В тех странах, где государство шире использовало административные методы, цифровые подходы и развитую общественную систему здравоохранения, результаты оказались лучше.

Следующим управленческим подходом стало достойное управление (*good governance*). В его рамках делается ставка на расширение государственного присутствия в экономике и обществе в целом, решение социальных проблем, повышение степени общественного участия в управлении. Специфика *good governance* проявляется в признании значимости институционального контекста того государства, в котором этот подход реализуется, стремлении преодолеть «иллюзию глобальной конвергенции» нового государственного менеджмента, которая привела к негативным результатам в ряде развивающихся государств. Достойное управление было разработано в структурах Всемирного банка и ООН и ориентировано в основном на развивающиеся страны, но его потенциал противоречил валютной политике Международного валютного фонда и был слабо использован. В отличие от нового государственного менеджмента, в этом управленческом подходе государству свойственна большая степень присутствия. И если первый рассматривает государство только в качестве «навигатора» политического процесса, то достойное управление отводит ему роль ведущего и полноправного партнера и участника принятия и реализации управленческих решений.

Дальнейшим развитием управленческих подходов стала идея публичного (объединенного) управления (*public governance*) как процессуального руководства со стороны государства всеми акторами управленческого процесса. В соответствии с принципом “*from government to governance*” («от правления к управлению как процессу») государство, бизнес и организации гражданского общества должны участвовать в координации властных и иных управленческих полномочий. Существенное значение при этом уделяется актуализации сетевых подходов и менеджмента публичных ценностей (Rhodes and Tiernan, 2014).

Общий смысл концепции “*public governance*” состоит в том, что государственное управление в современных условиях утрачивает прежнюю жесткость, детализацию и регламентированность; оно базируется не только на вертикальных, но и на горизонтальных связях между правительственными органами, бизнесом, ассоциациями гражданского общества. Публичное управление перспективно при использовании сетевых структур, технологий

электронного правительства. В нем управление рассматривается как совокупность управленческих процессов с элементами обратной связи по линии: государство – бизнес – гражданское общество. В то же время данный подход на практике оказался сложным для реализации в части обеспечения эффективного взаимодействия указанных трех институтов и слабой подготовки необходимых управленческих кадров.

Публичное управление отличается как от классического администрирования, когда источником политических решений выступает исключительно политическое руководство, так и от чисто рыночного подхода, при котором каждый участник пытается максимизировать свою прибыль. Реализуясь посредством переговоров между государственными и негосударственными структурами, заинтересованными в совместных усилиях для достижения взаимоприемлемого результата, public governance потенциально способен эффективнее удовлетворять общественные потребности. Понятно, что такая система может институционализироваться лишь при взаимном доверии всех заинтересованных сторон, их соответствующей квалификации и др.

В последнее десятилетие в государственном управлении стали распространяться сетевые подходы, которые дополняют публичное управление. На смену иерархическим структурам бюрократии приходят сетевые структуры, опирающиеся на договорные отношения. Политическая сеть в управлении «есть система государственных и негосударственных образований в определенной сфере политики, которые взаимодействуют между собой на базе ресурсной зависимости в целях достижения согласия по интересующему всех политическому вопросу, используя при этом формальные и неформальные подходы» (Сморгунов, 2001, с. 108). Такую сеть составляют разнообразные государственные, частные, общественные организации и учреждения, которые имеют некоторый общий интерес. Различные сети по-разному взаимодействуют между собой и государственными организациями.

При этом базирующийся на принципах ресурсной коммуникации управленческий подход предполагает кооперативный характер принятия решений, когда составной частью интереса каждого действующего агента является интерес контрагента. То есть сетевое решение представляет собой синтез активности и ответственности партнеров, а не просто ролевых действий сторон, наделенных особыми полномочиями. Однако подчас сетевое политическое управление или взаимодействие подменяется обычной сетевой коммуникацией; сети есть, но они существуют лишь для обсуждения общих проблем.

Принципы и роль цифровой парадигмы в трансформации процессов государственного управления

Переход к обществу, основанному на знаниях и коммуникативных процессах, требует повышения роли когнитивных компонентов, смыслов, идей, ценностей, инновационных проектов в государственном управлении. Одними из таких ярко выраженных когнитивных и коммуникационных трендов выступают «электронное правительство», «электронная демократия», «электронный бизнес», их взаимодействие в системе «открытого правительства» (Lathrop and Ruma, 2019).

В современных условиях большое значение приобретают высокотехнологическая (цифровая) ориентированность среднесрочного и долгосрочного планирования и государственного управления в целом, социальная направленность политики. Цифровое управление выступает как технологически и когнитивно более сложный управленческий подход по сравнению с электронным, который имел и имеет ряд известных ограничений. Цифровой подход содержит в себе, с одной стороны, потенциал в части преодоления ряда классических управленческих болезней, но с другой – предпосылки усугубления технократическо-бюрократических управленческих недостатков, подчинения граждан воле цифровых стандартов.

Выделим ряд инновационных цифровых технологий, актуальность которых возрастает для системы государственного управления. Среди них:

1) необходимость дальнейшего развития и совершенствования современной, широко распространенной, повсеместно доступной и стабильно действующей сети Интернет как единой информационно-технологической основы управленческих процессов;

2) становление и последовательный генезис, совершенствование цифровой платформы (платформ) взаимодействия государственных служащих, бизнеса и граждан;

3) совершенствование технологий больших данных, выступающих необходимой предпосылкой для развития управления, основанного на цифровой информации, увеличение скорости передачи цифровых данных по сети Интернет, а также объема информации на инновационных носителях с использованием технологии 5G и 6G-сетей²;

4) дальнейшее развитие нейросетей (искусственного интеллекта), являющихся инструментом работы с большими данными, а также квантовых коммуникаций (квантовых сетей);

5) повсеместное распространение Интернета вещей как способа накопления данных, расширения и углубления информационно-управленческого пространства, взаимодействия человека и искусственной среды;

6) становление системы распределенного реестра (блокчейна) как одной из перспективных технологий для государственного и бизнес-сектора (Петров и др., 2018).

В русле цифрового управления следует говорить о массовой подготовке кадров, умеющих работать в дистанционном, платформенном режиме. У Интернет-пользователей и управленцев должен развиваться «цифровой менталитет»: принятие и умение работать с цифровой (AR-дополненной, VR-виртуальной и MR-смешанной) реальностью. Важным становится увеличение числа управленцев, владеющих продвинутыми цифровыми навыками, предиктивным анализом и др.

Быстро реализовать широкую и глубокую цифровую трансформацию государства и общества достаточно сложно в силу технологических, управленческих, финансовых, ментальных и иных причин (Томин, 2019). Оче-

² Известный американский предприниматель И. Маск планирует в 2021 году вывести одной ракетой в космос 72 мини-спутника для массовой поддержки технологий 5G, а Google получил разрешение правительства США запустить в космос 3 тыс. спутников до 2026 года.

видны трудности на пути реализации подхода «государство как цифровая платформа»: длительная разработка нормативных правовых актов и отсутствие необходимых компетенций у управленцев; естественное сопротивление ряда традиционных структур управления, если не учитывается их специфика и не проводится соответствующая переподготовка кадров; недостаточный уровень финансирования и внимания руководящих органов власти; недостаток опыта в построении подобного рода платформ и необходимых теоретико-методологических и методических разработок; определенная инертность части населения, которое слабо разбирается в современных информационных технологиях; недостаточное количество и качество данных в существующих хранилищах («все, что может быть оцифровано, должно быть оцифровано»); острые проблемы компьютерной, цифровой безопасности и др. (Trent and Stein, 2012).

Творческое и социально ответственное обучение цифровым подходам и их использование могут в значительной мере способствовать повышению качества современных государственно-управленческих решений и процессов (Кнеуер and Milner, 2019). Сегодня в государственно-управленческих и бизнес-структурах цифровые платформы стали привычными коммуникативными площадками для проведения видеоконференций. С декабря 2019 по апрель 2020 года число пользователей Zoom выросло с 10 до 300 млн в день³. Управление дополняется VR-технологиями для обучения персонала и проведения тренингов. В мире бизнеса существуют десятки типов цифровых платформ, которые позволяют работать с командой в виртуальной реальности, и каждая решает свой тип задач: переговоры, воркшопы, конференции, нетворкинг, тимбилдинг, взаимодействие с 3D-объектами. Большие данные и искусственный интеллект трансформируют систему образования, здравоохранения, занятости, характер финансового посредничества, услуг, общественную жизнь в целом.

Новым направлением развития информационной экономики и управления выступают глобальные платформенные компании. Их характерная черта – огромные объемы инвестиций и информации, контроль над базами данных сотен миллионов граждан по всему миру. Одним из основных источников дохода для большинства таких компаний является монетизация данных. Данные используются для привлечения рекламы непосредственно на платформы (Google, Facebook) или продаются другим компаниям. На рынок поступают все новые и новые продукты, способные извлекать данные из повседневной жизни индивидов («умные часы», медицинские гаджеты, «умные колонки», «умный автомобиль», «умный дом», современный робот и т.д.).

Широкое использование цифровых платформ становится важнейшим фактором коммерческого успеха. Сегодня крупнейшие по капитализации корпорации составляют преимущественно цифровые компании США (Amazon, Apple, Alphabet (владеет Google), Facebook, Microsoft, Netflix, eBay, PayPal) и КНР (Alibaba, Tencent, Baidu, Xiaomi, Didi Chuxing). Объем их капи-

³ Федуненко Е. Число пользователей Zoom превысило 300 млн в день [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 2020. 23 апр. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4328903> (дата обращения: 10.07.2020).

тализации (по нисходящей – от Amazon) составляет от 1 трлн до 50 млрд долл. Это результат умения концентрировать доступ к информации о глобальных интераудиториях и сетях пользователей, ее эффективно использовать (Срничек, 2019). Цифровые гиганты стали монополистами по предоставлению доступа к информации, что искажает функционирование рынка, ведет к монополистическим злоупотреблениям. В этой сфере ведется ожесточенная, в том числе и межгосударственная борьба, особенно между глобальными цифровыми кампаниями США и КНР. В этом контексте в переосмыслении нуждается антимонопольная политика в информационной сфере.

Алгоритмизация процесса принятия решений в различных сферах создает ситуацию непрозрачности и неподконтрольности действий государственных или рыночных акторов для гражданина, поскольку алгоритмические системы – это пресловутые «черные ящики», которые не всегда показывают то, как они получили результат. Постоянные утечки персональных данных миллионов пользователей, их передачи спецслужбам стали острой проблемой информационной и общественной безопасности.

Лауреат Нобелевской премии Ж. Тироль, выступая на Московском международном экономическом форуме, отметил: «Очень скоро большие данные и искусственный интеллект в корне преобразят нашу систему образования, здравоохранения, занятости, характер финансового посредничества, потребительские товары и услуги, политическую жизнь и многое другое. Все эти изменения могут оказаться к лучшему, а могут – и к худшему. В последнее время мы все чаще видим проявления разочарования и недовольства. В английском языке придумали даже специальный термин для обозначения этого феномена – techlash, от слов “technology” («технологии») и “backlash” («недовольство»). Все больше людей сегодня перестают доверять ведущим IT-компаниям и выражают озабоченность по поводу того, как те злоупотребляют своим положением на рынке и доступом к пользовательским данным. Не могут не беспокоить нас и угрозы для демократии и неприкосновенности личной жизни, возникающие в этой связи со стороны государственных игроков и технологических гигантов. Есть также риски, связанные с угрозой безработицы, и множество других вопросов. Если мы хотим, чтобы технологическая революция оправдала наши ожидания, всем этим волнующим общество вопросам необходимо уделить должное внимание» (Тироль, 2019, с. 114–115).

ОБСУЖДЕНИЕ

В условиях пандемического кризиса многие страны пошли по пути выплаты определенных фиксированных сумм большинству граждан. В некоторых государствах прямая финансовая поддержка имела социально направленный характер. Важно, что большая часть выплат производилась с помощью цифровых технологий. Например, в России услуга по оформлению единовременной выплаты на детей в возрасте от трех до 16 лет в мае 2020 года стала самой популярной с момента запуска Единого портала госуслуг в 2009 году. По данным Минкомсвязи России, в пиковые моменты на портале оформлялось более трех тысяч заявлений на выплаты в минуту, а в среднем этот

показатель составил полторы тысячи в минуту⁴. В условиях введения режима самоизоляции Пенсионный фонд Российской Федерации упростил назначение ряда пенсий и пособий и продлевал выплаты без участия граждан⁵.

Сегодня пользователями портала госуслуг являются более 100 млн граждан Российской Федерации⁶. Это открывает новые возможности для оптимизации государственного управления: от предоставления сведений о результатах теста на новую коронавирусную инфекцию для прибывающих на территорию России из зарубежных стран до организации электронного голосования во время выборов и т.д.

Во многих странах мира были сформированы фонды для преодоления экономического кризиса. В России подготовлен Общенациональный план восстановления экономики страны и доходов граждан, включающий в себя три стадии (адаптации, восстановления, активного роста) и предполагающий выход на рост ВВП на уровне не менее 2,5 % в годовом исчислении, снижение безработицы до уровня не более 5 %⁷. Примерная стоимость финансирования дополнительных антикризисных мероприятий – дополнительные пять трлн руб. (или значительная часть Фонда национального благосостояния).

В условиях пандемии новой коронавирусной инфекции в меньшей степени, по сравнению с кризисом 2008 года, используется политика национализации ключевых корпораций и банков. Однако и она имеет место. Например, правительство ФРГ одобрило предоставление авиаконцерну «Lufthansa» пакета финансовой помощи объемом до 9 млрд евро, благодаря чему государственный Фонд экономической стабильности (WSF) получит 20 %-ную долю в компании⁸.

Особую роль во время локдауна стали играть информационные корпорации, технологии «цифрового правительства», дистанционная работа и т.п. Достаточно сказать, что кризис практически не затронул информационные производства, транснациональные компании, предприятия и учебные заведения, эффективно использующие цифровые платформы. С 2005 года численность людей, постоянно работающих из дома, в мире выросла на 173 %⁹,

⁴ *Запрос* на детские выплаты стал самым популярным за всю историю портала госуслуг [Электронный ресурс] // Интерфакс. 2020. 14 мая. URL: <https://www.interfax.ru/russia/708589> (дата обращения: 21.06.2020).

⁵ Пенсионный фонд упростил назначение и продление выплат в условиях эпидемии [Электронный ресурс] // офиц. сайт Пенсион. фонда Рос. Федерации. 2020. 24 апр. URL: http://www.pfrf.ru/press_center/~2020/04/24/204348 (дата обращения: 21.06.2020).

⁶ Портал госуслуг отмечает 10-летний юбилей [Электронный ресурс] // офиц. сайт ПАО «Ростелеком». 2019. 16 дек. URL: <https://www.company.rt.ru/press/news/d453242/> (дата обращения: 21.06.2020).

⁷ *Власти* подготовили трехэтапный план восстановления экономики РФ до 2021 года [Электронный ресурс] // Интерфакс. 2020. 19 мая. URL: <https://www.interfax.ru/business/709308> (дата обращения: 20.06.2020).

⁸ *Власти* ФРГ одобрили пакет помощи Lufthansa объемом 9 млрд евро [Электронный ресурс] // Интерфакс. 2020. 25 мая. URL: <https://tourism.interfax.ru/ru/news/articles/70185/> (дата обращения: 20.06.2020).

⁹ *Latest work-at-home/telecommuting/mobile work/remote work statistics* [Электронный ресурс] // Global Workplace Analytics. 2020. 13 марта. URL: <https://globalworkplaceanalytics.com/telecommuting-statistics> (дата обращения: 14.06.2020).

Таблица / Table

Комплексный анализ теоретических подходов в государственном управлении /
Comprehensive analysis of theoretical approaches in public administration

Управленческий подход	Теоретические и методологические основы	Предмет, институты, структуры анализа	Ведущий фокус исследования	Ресурсы, механизмы, образования	Руководящие ценности и принципы
Административный	Политическая наука и государственная политика	Политико-административная система	Политические установки, их выполнение	Иерархия	Умения, навыки бюрократического управления
Новый государственный менеджмент	Теории рационального выбора, организации, менеджмента корпорации	Государственная служба как организация	Менеджмент организационных ресурсов и преобразований	Рынки	Эффективность, компетенции, контроль ресурсов и услуг, рынков
Достойное управление	Теория общественных благ, ценностные теории	Взаимодействие государства с общественными институтами и бизнесом	Производство общественных благ при сохранении ряда неидеальных ценностей	Партнерство государства и общественных институтов	Производство общественных благ, доверие, подотчетность государства общественным структурам
Публичное управление	Неоинституционализм, ценностные и сетевые теории	Сетевые и иные взаимодействия политической административной системы	Учет ценностей и смыслов во взаимоотношениях	Сети, политико-административные отношения	Доверие, взаимность, координация
Цифровое управление	Кибернетические системы, искусственный интеллект	Цифровое взаимодействие	Скорость и эффективность передачи, получения и преобразования информации	Цифровая платформа	Внешняя открытость/закрытость информации, информационная компетентность

Источник: составлено автором на основе классификации, представленной в трудах известного австралийского исследователя Р. Родеса (Rhodes, 2015). Автор дополнил таблицу подходом «цифровое управление».

а в 2020 году – двукратно и продолжает увеличиваться быстрыми темпами. В России в период самоизоляции количество сотрудников на удаленной работе выросло в три раза – до 6 млн чел.¹⁰ На дистанционное обучение перешли все вузы и большинство школ страны.

Пандемический кризис, создав огромное количество проблем (падение производства, увеличение безработицы и др.), явился в то же время катализатором структурных реформ. Сейчас зарождаются элементы новой реальности – постреальности – связанные с принципиально новыми технологиями и их противоречивым воздействием на общество. Роль государственного управления в этих условиях состоит в том, чтобы, учитывая наметившиеся тенденции структурных технологических и иных преобразований, направлять и контролировать их совместно со всеми акторами общественного развития в целях как ускорения экономического роста, так и повышения благосостояния граждан.

Итак, в зависимости от характера политического руководства страны, этапа ее развития, стратегических целей, избранных принципов (неолиберальных, неоконсервативных и др.), особенностей управленческой элиты, международной ситуации и др. в государственном управлении используются различные элементы рассмотренных выше подходов, учитываются их особенности на различных уровнях управления (Lachapelle and Onate, 2018). В качестве базисных обычно выступают новый государственный менеджмент и публичное управление, при использовании элементов других теоретических подходов и все активнее – на основе технологий и принципов «цифрового государства». В новых постиндустриальных странах Востока распространены также неoadминистративные подходы.

Ниже приведена сводная таблица, отображающая результаты анализа основных теоретических подходов в государственном управлении (см. табл.).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотренные выше подходы к пониманию государственного управления полезны для анализа и разработки государственной политики будущего. При этом целесообразно исходить из их комплексного восприятия и осмысления, а также соответствующей акцентировки подходов в зависимости от конкретных условий и задач исследования (Irhin, 2011). Необходим сдвиг исследовательского интереса с формального анализа государственных институтов на изучение объективных факторов эффективности управления и управляемости. Только умелое использование сильных сторон теоретических подходов: административного (эффективная бюрократия), нового государственного менеджмента (включая неолиберальную модель с акцентом на рынки, контракты и аутсорсинг), публичного управления (с контролем

¹⁰ В период нерабочих дней до 6 млн трудоустроенных россиян работали удаленно [Электронный ресурс] // офиц. сайт Минтруда России. 2020. 25 июня. URL: <https://mintrud.gov.ru/employment/61> (дата обращения: 27.06.2020).

за финансовыми рынками, поддержкой национального производства, ориентацией на подлинно публичные ценности, противодействия санкциям, повышения национального потребительского спроса и др.) может дать синергетический эффект и способствовать совершенствованию системы государственного управления. В условиях пандемического кризиса принципиально важным является рациональное использование современных кейнсианских методов, опосредованных цифровыми технологиями и ответственной, лидерской социально-экономической государственной политикой.

При этом важно избегать конфликта конкурирующих подходов, правильно их компилировать, творчески применяя к особым условиям конкретного государства, добиваясь его успешного развития. Оптимальный управленческий вариант: комплексное использование лучших достижений современных подходов и соответствующего национального управленческого опыта; широкое применение современных информационных, цифровых технологий с акцентом на развитие человеческого потенциала.

Не исключено, что проводимые ныне необходимые цифровые и особенно посткейнсианские преобразования могут иметь в известной степени временный характер, не меняющий принципы администрирования.

Библиографический список

Бодрунов С. Д. Грядущее. Новое индустриальное общество: перезагрузка. 2-е изд., испр. и доп. СПб.: Ин-т нового индустр. развития им. С. Ю. Витте, 2016. 328 с.

Бодрунов С. Д. Ответить на вызовы технологической революции: задачи, стоящие перед экономикой России XXI века // Научные труды Вольного экономического общества России. 2019. Т. 218, № 4. С. 62–69.

Бодрунов С. Д., Гэлбрейт Дж. К. Новая индустриальная революция и проблемы неравенства. М.: Рос. экон. ун-т им. Г. В. Плеханова, 2017. 143 с.

Вильсон В. Наука государственного управления // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца и А. Хайда / Пер. с англ. Т. И. Борисенко и др. М.: Изд-во Моск. гос. ун-та им. М. В. Ломоносова, 2003. С. 24–43.

Кейнс Дж. Общая теория занятости, процента и денег. Избранное / Антология экономической мысли; пер. с англ. Е. В. Виноградовой и др. М.: Эксмо, 2007. 960 с.

Петров М., Буров В., Шклярчук М. и др. Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. М.: Центр стратег. разработок, 2018. 52 с.

Предметное поле экономической политологии / Под ред. Л. Е. Ильичевой, В. С. Комаровского. М.: Аспект Пресс, 2018. 238 с.

Савин Л. В., Федорченко С. Н., Шварц О. К. Сетецентрические методы в государственном управлении. М.: ООО «Сам полиграфист», 2015. 146 с.

Сморгунов Л. В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2012. 362 с.

Сморгунов Л. В. Сетевой подход к политике и управлению // Полис. Политические исследования. 2001. № 3. С. 103–112.

Сморгунов Л. В., Шерстобитов А. С. Политические сети: теории и методы анализа. М.: Аспект Пресс, 2014. 318 с.

Срничек Н. Капитализм платформ / Пер. с англ. под науч. ред. М. Добряковой. М.: Изд. дом ВШЭ, 2019. 128 с. DOI: 10.17323/978-5-7598-1786-4.

Тaleb Н. Н. Антихрупкость. Как извлечь выгоду из хаоса / Пер. с англ. Н. Караева. М.: КоЛибри, 2015. 762 с.

Тaleb Н. Н. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. 2-е изд., доп. / Пер. с англ. М. Костионовой и др. М.: КоЛибри, 2020. 736 с.

Тироль Ж. Наше цифровое будущее (по материалам выступления 15 мая 2019 г. на московском академическом экономическом форуме) // Научные труды Вольного экономического общества России. 2019. Т. 218, № 4. С. 107–115.

Томин Л. В. Отношения государства и корпораций в эпоху «капитализма платформ» // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2019. Т. 15, № 4. С. 483–496. DOI: 10.21638/spbu23.2019.403.

Borders and margins: Federalism, devolution and multi-level governance / Ed. by G. Lachapelle, P. Onate. Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich, 2018. 300 p.

Carter Z. D. The price of peace: Money, democracy, and the life of John Maynard Keynes. NY: Random House Publishing Group, 2020. 656 p.

Carver T., Turkmen F. The politics of borders & margins: Political scientists convene in Brisbane // Participation. 2017. Vol. 41, № 1. P. 3.

Irhin Io. V. A comparative analysis of megatrends in global development (waves and periods in 2000, 2020 and 2040) // Problems of contemporary world futurology / Ed. by V. I. Yakunin. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2011. P. 315–324.

Morse Y. L. Review: The era of electoral authoritarianism // World Politics. 2012. Vol. 64, № 1. P. 161–198. DOI: 10.1017/S0043887111000281.

Open government. Collaboration, transparency and participation in practice / Ed. by D. Lathrop, L. Ruma. Sebastopol, CA: O'Reilly Media, 2010. 432 p.

Osborne D., Gaebler T. Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. NY: Plume, 1993. 432 p.

Political science and digitalization – global perspectives / Ed. by M. Kneuer, H. V. Milner. Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich, 2019. 290 p. DOI: 10.2307/j.ctvm7bc05.

Rhodes R. A. W. Recovering the craft of public administration // Public Administration Review. 2015. Vol. 74, № 4. P. 1–10. DOI: 10.1111/puar.12504.

Rhodes R. A. W., Tiernan A. The gatekeepers: Lessons from prime ministers' chiefs of staff. Melbourne: Melbourne University Press, 2014. 192 p.

The world of political science: A critical overview of the development of political studies around the globe: 1990–2012 / Ed. by J. Trent, M. Stein. Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich, 2012. 189 p. DOI: 10.2307/j.ctvdf0085.

Информация об авторе

Ирхин Юрий Васильевич – д-р филос. наук, профессор кафедры теоретической и прикладной политологии ФГБОУ ВО «Российский государственный гуманитарный университет», 125047, Россия, г. Москва, Миусская пл., д. 6, профессор кафедры политологии и политического управления ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 119571, Россия, г. Москва, просп. Вернадского, 82

ORCID: 0000-0002-3350-2563

ResearcherID: D-1813-2017

Электронный адрес: Irkhine@mail.ru

Статья получена 8 августа 2020 года

UDC 354:004

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-367-384

CLASSICAL AND DIGITAL APPROACHES IN PUBLIC ADMINISTRATION: NEW TRENDS IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMIC

Iouri V. Irhin

Russian State University for the Humanities, 6 Miusskaya sq., Moscow, 125993, Russia

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 82 Vernadsky ave., Moscow, 119571, Russia

ORCID: 0000-0002-3350-2563

ResearcherID: D-1813-2017

E-mail: Irkhine@mail.ru

For citation:

Irhin, Io. V. (2020), "Classical and digital approaches in public administration: New trends in the context of the COVID-19 pandemic", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 3, pp. 367–384, doi: 10.17072/2218-9173-2020-3-367-384.

Introduction: under modern conditions the digital orientation of the economy, planning and management in general, as well as social orientation and responsibility of the latter, is raising its importance. Digital technologies have a significant role to play in the formation of modern society, its management, the unfolding industrial and technological revolution, and the removal of critical limits of social inequality in the social genesis. It is becoming increasingly clear that the economic leaders of the future are digital and technological leaders. It is important to understand that digital technologies in general and digital platforms in particular can be used in different ways, with different economic and social efficiency, in various management models and government policies.

Objectives: to analyze the potential and transformations of classical and digital approaches in public administration in the context of the current global pandemic and structural crisis.

Methods: comparative analysis of the main classical and digital models in public administration; neoinstitutional, network, communicative, cultural and value approaches in the study of state-management paradigms; modeling.

Results: the study analyzed and showed new trends in the transformation of classical and digital approaches in public administration in the context of the COVID-19 pandemic. Almost all traditional approaches in public administration bring forward the widespread use of digital technologies. It is shown that the targeted use of modern digital technologies by the Russian state (portals Gosuslugi.ru, Mos.ru and others), its policy of targeted support for industry and relevant social groups and strata, significantly contributed to countering the negative consequences of the pandemic crisis.

Conclusions: digital technologies and platforms, when used efficiently, make it possible to optimize management processes in practice. The most effective way to deal with the consequences of the current global pandemic and structural crisis is to use digital technologies in the paradigm of post-Keynesian approaches which involve and increasing regulatory role of the state, its constant and, in fact, instant feedback with other subjects and objects of management and an appropriate social policy. The experience of a number of countries which experienced insufficient state support for the economy, as well as social disunity shows that the fast overcoming of the negative economic consequences of the pandemic economic and structural crisis did not succeed.

Keywords: public administration; digital approaches in public administration; COVID-19 pandemic; post-Keynesianism

References

Bodrunov, S. D. (2016), *Gryadushchee. Novoe industrial'noe obshchestvo: perezagruzka* [Future. New industrial society: Reboot], 2nd ed., Institute of new industrial development n. a. S. Y. Vitte, St. Petersburg, Russia.

Bodrunov, S. D. (2019), "To respond to the technological revolution: Challenges that Russian economy faces in the XXI century", *Scientific works of the Free Economic Society of Russia*, vol. 218, no. 4, pp. 62–69.

Bodrunov, S. D. and Galbraith, J. K. (2017), *Novaya industrial'naya revolyutsiya i problemy neravenstva* [The new industrial revolution and the problems of inequality], Publishing House of Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia.

Wilson, W. (2003), "Public administration science", in Shafritz, J. and Hyde, A. (eds.), *Klassiki teorii gosudarstvennogo upravleniya: amerikanskaya shkola* [Classics of public administration], translated by Borisenko, T. I., Publishing House of Moscow State University, Moscow, Russia, pp. 24–43.

Keynes, J. (2007), *Obshchaya teoriya zanyatosti, protsenta i deneg. Izbrannoe* [The general theory of employment, interest, and money], translated by Vinogradova, E. V. et al., EKSMO, Moscow, Russia.

Petrov, M., Burov, V., Shklyaruk, M. et al. (2018), *Gosudarstvo kak platforma. (Kiber)gosudarstvo dlya tsifrovoy ekonomiki. Tsifrovaya transformatsiya* [The state

as a platform. (Cyber)state for the digital economy. Digital transformation], The Center for strategic research, Moscow, Russia.

Il'icheva, L. E., Komarovskii, V. S. (eds.) (2018), *Predmetnoe pole ekonomicheskoi politologii* [Subject field of economic political science], Aspekt press, Moscow, Russia.

Savin, L. V., Fedorchenko, S. N. and Schwarz, O. K. (2015), *Setetsentricheskie metodi v gosudarstvennon upravlinii* [Network-centric methods in public administration], Ltd "Sam poligrafist", Moscow, Russia.

Smorgunov, L. V. (2012), *V poiskakh upravlyaemosti: kontseptsii i transformatsii gosudarstvennogo upravleniya v XXI veke* [In search of manageability: Concepts and transformations of public administration in the XXI century], Publishing House of St. Petersburg University, St. Petersburg, Russia.

Smorgunov, L. V. (2001), "The network approach to policy making and governance", *Polis. Political Studies*, no. 3, pp. 103–112.

Smorgunov, L. V. and Sherstobitov, A. S. (2014), *Politicheskie seti: teorii i metody analiza* [Political networks: Theories and methods of analysis], Aspekt Press, Moscow, Russia.

Srniczek, N. (2019), *Kapitalizm platform* [Platform capitalism], translated by Dobryakova, M., Publishing House of Higher School of Economics, Moscow, Russia, doi: 10.17323/978-5-7598-1786-4.

Taleb, N. N. (2015), *Antikhrupkost'. Kak izvlech' vygodu iz khaosa* [Antifragility: How to thrive in chaos], translated by Karaev, N., KoLibri, Moscow, Russia.

Taleb, N. N. (2020), *Chernyi lebed'. Pod znakom nepredskazuemosti* [Black Swan. Under the sign of unpredictability], 2nd ed., translated by Kostionova, M. et. al., KoLibri, Moscow, Russia.

Tirole, J. (2019), "Our digital future (based on a speech delivered at the Moscow academic economic forum on May 15, 2019)", *Scientific works of the Free Economic Society of Russia*, vol. 218, no. 4, pp. 107–115.

Tomin, L. V. (2019), "The relationship of the state and corporations in the age of "platform capitalism", *Political expertise: POLITEX*, vol. 15, no. 4, pp. 483–496, doi: 10.21638/spbu23.2019.403.

Lachapelle, G. and Onate, P. (2018), *Borders and margins: federalism, devolution and multi-level governance*, Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin, Germany, Toronto, Canada.

Carter, Z. D. (2020), *The price of peace money. Democracy, and the life of John Maynard Keynes*, Random House Publishing Group, NY, US.

Carver, T. and Turkmen, F. (2017), "The politics of borders & margins: Political scientists Convene in Brisbane", *Participation*, vol. 41, no. 1, p. 3.

Irhin, Io. V. (2011), "A comparative analysis of megatrends in global development (waves and periods in 2000, 2020 and 2040)", in Yakunin, V. I. (ed.), *Problems of contemporary world futurology*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, UK, pp. 315–324.

Morse, Y. L. (2012), "Review: The era of electoral authoritarianism", *World Politic*, vol. 64, no. 1, pp. 161–198, doi: 10.1017/S0043887111000281.

Lathrop, D. and Ruma, L. (eds.) (2010), *Open government. Collaboration, transparency and participation in practice*, O'Reilly Media, Sebastopol, CA, US.

Osborne, D. and Gaebler, T. (1993), *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume, NY, US.

Kneuer, M. and Milner, H. V. (eds.) (2019), *Political science and digitalization – global perspectives*, Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin, Germany, Toronto, Canada, doi: 10.2307/j.ctvm7bc05.

Rhodes, R. A. W. (2015), “Recovering the craft of public administration”, *Public Administration Review*, vol. 74, no. 4, pp. 1–10, doi: 10.1111/puar.12504.

Rhodes, R. A. W. and Tiernan, A. (2014), *The Gatekeepers: Lessons from prime ministers’ chiefs of staff*, Melbourne University Press, Melbourne, Australia.

Trent, J. and Stein, M. (eds.) (2012), *The world of political science: A critical overview of the development of political studies around the globe: 1990–2012*, Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin, Germany, Toronto, Canada, doi: 10.2307/j.ctvdf0085.

Received August 8, 2020



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 328.184

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-385-417

GR-АНАЛИЗ ПРОЦЕССА ПРОХОЖДЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ В КОНТЕКСТЕ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А. С. ТЕТЕРЮК

Московский государственный институт международных отношений
(университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации,
г. Москва, Россия

М. Д. БОНДАРЕВ

Консалтинговое агентство «Румянцев и партнеры», г. Москва, Россия

Для цитирования:

Тетерюк А. С., Бондарев М. Д. GR-анализ процесса прохождения законодательной инициативы в государственных органах в контексте лоббистской деятельности // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 3. С. 385–417. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-385-417.

Введение: проблематика лоббистской деятельности и взаимодействия с государственными органами (government relations) остается актуальной в отечественной политической науке. В многочисленных исследованиях подчеркивается критическая важность знания механизма функционирования политической системы и процесса принятия государственных решений для лоббиста. Ценность GR-специалиста измеряется его пониманием процедур и стадий прохождения документов и нормативно-правовых актов в органах власти. Несмотря на возрастающее влияние институтов исполнительной власти, законодательные органы остаются одним из ключевых институтов, формирующих регуляторный контекст работы коммерческих и негосударственных организаций. Вместе с тем зачастую формальный аспект лоббистской работы, связанный с деконструкцией процессов в формальных структурах и находящийся на стыке государственного управления и права, упускается из виду из-за акцента на коммуникационных составляющих. Вследствие этого GR-анализ работы органов государственной власти является поверхностным, ввиду чего понимание «точек доступа» для лоббистов, особенно для начинающих, оказывается ограниченным.

Цель: анализ процесса прохождения законодательной инициативы в органах государственной власти, с учетом стейкхолдеров на каждом этапе и выявлением возможностей для оказания влияния со стороны лоббистов.

Методы: институциональный подход («старый институционализм»), процессуально-киклический анализ поэтапного прохождения решения, теория «точек доступа» с опорой на экспертные мнения специалистов в области Government Relations.

Результаты: структурирован процесс прохождения законодательной инициативы в Государственной Думе и за ее пределами; описана каждая стадия процесса с позиции работы GR-аналитика; выявлены акторы, оказывающие влияние на прохождение политико-управленческого решения; перечислены возможности, доступные для осуществления влияния; для верификации полученных результатов проанализирована лоббистская кампания, имевшая место в 2013–2016 годах.

Выводы: успешное прохождение законодательной инициативы, выгодной лоббистам, критически зависит от взаимодействия с руководством ответственного комитета Госдумы, а важнейшим каналом получения информации о ходе работы над документом является аппарат ответственного комитета. С учетом возросшего влияния Правительства Российской Федерации на ход работы над проектами федеральных законов важной составляющей успеха является заблаговременное взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, заключающееся в их информировании об инициативе и обеспечении достаточным количеством экспертных данных. Особое внимание стоит уделять подготовке текста инициативы и пояснительной записке. Проведенный анализ позволяет предположить, что чем тщательнее подобраны формулировки и продуманы разные аспекты будущего закона, тем меньшее количество изменений будет внесено в ходе законотворческого процесса.

Ключевые слова: лоббирование; Government Relations; GR-менеджмент; GR-анализ; принятие государственных решений; законотворческий процесс; Государственная Дума; точки доступа

ВВЕДЕНИЕ

По прошествии более 20 лет становления в отечественной политической науке такой предметной области, как управление взаимодействием с органами государственной власти (government relations management), можно заключить, что GR-менеджмент уже оформился в социальную науку, имеющую научно-теоретическое и практико-прикладное измерения. Первое измерение означает, что GR-менеджмент на междисциплинарной базе, заимствованной из политологии, социологии, управления и юриспруденции, изучает закономерности, стратегии и формы «репрезентации корпоративных интересов в политической сфере» (Мухаев, 2018, с. 114), а также особенности формулирования и осуществления коммуникативной деятельности в отношении государственных органов для продвижения интересов при формировании адекватной нерыночной (non-market) среды, создающей условия ведения негосударственными акторами основной деятельности (Дегтярев, 2018).

Прикладной аспект GR-менеджмента связан с изучением «способов и технологий межсекторального и коммуникативного управления процессом осуществления влияния негосударственных агентов на центры публичной политики и принятия государственных решений» (Дегтярев и др., 2018, с. 79). Поскольку в своей деятельности бизнес исходит из потребности в максимизации прибыли, то в этом контексте GR-деятельность становится средством извлечения дополнительных политико-экономических дивидендов («политической ренты») за счет изменения норм отраслевого или макроэкономиче-

ского регулирования, что, например, открывает возможность эксклюзивного участия в новых проектах или дает гарантии неприменения административного давления, позволяя сохранять норму прибыли и развивать бизнес.

Модификация и сохранение регулирующих норм происходят через обозначение компаниями своей позиции на различных уровнях власти, что сопровождается целенаправленной организацией и последовательной имплементацией спектра социально-политических GR-технологий. Однако степень проработки аргументированной позиции бизнеса (принимающей формы, например, законодательной поправки или новой нормы), лежащей в основе процессов построения и управления отношениями с государственными органами, критически зависит от ее аналитической подготовки. Подобная подготовка едва ли возможна без юридической экспертизы, проводимой GR-менеджерами, и без глубокого понимания особенностей нормотворческого процесса, позволяющего находить «точки доступа» для приложения лоббистских усилий, чтобы успешно отстаивать и продвигать требуемый проект решения. В этой связи распространенный среди некоторых авторов тезис о том, что GR сводится исключительно к осуществлению внешних коммуникаций (во всем их многообразии), представляется не совсем релевантным (Ачкасова и др., 2019; Черкащенко, 2015).

Изучая практический аспект работы лоббистов, не стоит терять из виду, что одним из важнейших навыков для GR-специалистов является понимание динамики формальных процессов и процедур государственного управления, что необходимо для прогнозирования развития интересующих субъекта лоббирования событий, идентификации объекта воздействия и выбора соответствующей технологии влияния. Иными словами, помимо условно «общеполитической подготовки», предполагающей знание механизмов функционирования политической системы, внутриэлитных отношений, трендов национальной политики, баланса сил между отраслевыми ведомствами, GR-менеджеру важно разбираться в юридической стороне вопроса и обладать методами анализа процедурных аспектов прохождения нормотворческих инициатив в целевых государственных органах. Это повышает актуальность разработки аналитических инструментов, в том числе различного рода моделей, позволяющих эффективно структурировать и интерпретировать политико-государственные процессы, влияющие на деятельность бизнеса. Примерами таких аналитических инструментов служат модель «Политбюро 2.0» коммуникационного холдинга «Минченко Консалтинг» и различные методики картирования стейкхолдеров политического процесса¹.

Примечательно, что в научной литературе можно выделить лишь несколько работ отечественных авторов, посвященных анализу процессуальной стороны ведения GR-деятельности в России. Однако и они рассматривают преимущественно государственно-правовое регулирование лоббизма (Субочев, 2014), лоббизм в контексте работы государственных органов как неотъемлемой составляющей политической системы (Васильева, 2013; Павроз,

¹ *Большое* правительство Владимира Путина и «Политбюро 2.0» [Электронный ресурс]: доклад холдинга «Минченко Консалтинг». URL: https://minchenko.ru/analitika/analitika_27.html (дата обращения: 10.06.2020).

2014). В этой связи изучение формально-юридического аспекта GR-работы в законодательном процессе видится актуальным направлением научных изысканий, о чем пока написано не так много исследований (Абрамова, 2014). Это обуславливает цели статьи: детальный анализ процесса прохождения законодательной инициативы в органах государственной власти на примере федерального закона с учетом стейкхолдеров на каждом этапе и выявлением возможностей для оказания влияния со стороны лоббистов, а также создание модели структурирования законодательного процесса посредством применения аналитической методики, основанной на пересечении институциональной теории и теории политического цикла, что позволит получить дополнительный аналитический инструмент для GR-специалистов.

Попадание в фокус исследования законодательного процесса обусловлено тем, что, несмотря на возрастающее влияние исполнительной власти, принимаемые Государственной Думой федеральные законы определяют развитие многих высокорегулируемых отраслей экономики (алкогольную, медицинскую и фармацевтическую промышленность, IT-индустрию). Кроме того, в плане иерархии нормативно-правовых актов федеральные законы находятся на четвертом месте после Конституции Российской Федерации, международных договоров и федеральных конституционных законов, что делает изучение процесса их принятия важной стороной работы GR-специалиста.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Используемая в исследовании методология базируется на положениях старого институционализма (old institutionalism) и дополняется процессуально-циклическим подходом. Старый институционализм представляет собой теорию среднего уровня, поскольку институты, в своих формализованном (органы власти, организации) и культурно-социальном (традиции, нормы) измерениях являются структурами более крупными, чем отдельные индивиды, но в то же время они находятся в зависимости от фундаментальных «макро-социальных сил», под которыми понимаются социальные классы, макроэкономика, публичная политика (Pontusson, 1995). Данная теория изучает формально-юридическую (formal-legal) сторону работы государства, основывающуюся на нормативных документах, административных регламентах, конституции и законах. Иными словами, в исследовании преобладает дескриптивный аспект, а единицей анализа является деятельность отдельно взятого государственного органа. Вместе с тем именно административные процессы и процедуры находятся в центре внимания GR-специалистов, которые ответственны за изучение нормативного регулирования, выявление правовых рисков ведения деятельности своих клиентов (бизнес-организаций), формулирование и представление поправок для изменения законодательства в выгодную сторону.

В настоящее время, на фоне возросшего интереса к использованию неoinституционализма для анализа социально-политических явлений в стабильных и изменяющихся обществах, его «старая» версия пребывает в некотором забвении, несмотря на сохраняющийся эвристический потенциал. В исследо-

ваниях отмечается, что с момента своего появления в XIX веке данный подход использовался преимущественно для «описания и детализации функционирования формальных государственных институтов как внутри отдельных стран, так и в сравнительном ключе» (Bell, 2005, p. 3). Это отвечало задачам политической науки того времени, из-за чего ее можно было характеризовать как «науку о государстве» (буквально – *Staatswissenschaft*). Впоследствии, с точки зрения К. Шепсела, в современных реалиях «старый институционализм перестал представлять значительный исследовательский интерес с точки зрения построения интегральной теории в силу своей узкой направленности» (Shepsle, 1989, p. 132). Однако профессор государственного управления Университета Саутгемптона и один из ведущих исследователей политики современности Р. Роудс полагает, что говорить о смерти старого институционализма преждевременно. По его мнению, описание институциональных структур продолжает оставаться важным направлением исследований, прежде всего в государственном управлении и тех областях политической науки, которые связаны с изучением формальных механизмов политико-управленческого взаимодействия, в том числе и лоббизма (Rhodes, 2011).

Не отрицая значимости неформальных («неписанных») правил в процессе разработки и реализации политико-управленческих решений, важно отметить, что в определенной степени поведение должностных лиц, являющихся объектами лоббистского воздействия, задано формальными рамками правил и процедур институционального взаимодействия (что выражается в должностных инструкциях, документообороте, согласовании документов, их утверждении, подписании). По сути, для GR-аналитика формально-юридический анализ является стартовой точкой в последующем изучении политической конфигурации внутри органов власти. Понимание структуры механизма государственного управления позволяет GR-менеджерами действовать более эффективно на каждом из этапов принятия решения. Зная условный «ритм» правовых и политико-административных циклов, они могут действовать на опережение, предвосхищая итоговую версию нужного государственного решения.

Говоря об использовании неоинституционального подхода в анализе лоббистской деятельности в России, важно отметить, что ему также пока уделяется довольно скромное внимание. Учитывая известность неоинституционализма за рубежом², его применение для обоснования организационного поведения на протяжении, как минимум, 40 лет привело к его инкорпорированию в литературу по стратегическому менеджменту. Положения неоинституциональной теории используются для объяснения выбора политических стратегий работы на зарубежных рынках и соответствующих политических ресурсов внутри компании, а также для осуществления политической активности в отношении государственных институтов (Xu and Shenkar, 2002; Hillman et al., 2004). Вместе с тем некоторые авторитетные исследователи неоинституционализма вроде Т. Костовой и К. Рота считают, что сложная и изменяющаяся внешняя среда орга-

² В США институциональный подход к анализу процессов принятия политических решений и действий организаций берет начало с конца 1950-х гг. (Ф. Селзник). Неоинституциональное направление активно развивается с конца 70-х гг. XX века (труды Дж. Мейера, Б. Роуэна, П. Димаджио и У. Пауэлла).

низаций ограничивает объяснительный потенциал этого подхода, что требует его интеграции с теорией «старого» институционализма (Kostova et al., 2008).

Формальный анализ государственных институтов исходит из предположения, что законодательные правила и процедуры есть базовые независимые переменные, в то время как действия лиц, принимающих решения, с одной стороны, и лоббистов – с другой, являются зависимыми. Подобный подход укладывается в интерпретацию институтов Питера Холла, определяющего их как «формальные правила, процедуры соответствия и стандартные операционные процедуры, структурирующие отношения между индивидами в различных сегментах политики и экономики» (Hall, 1986, p. 19). Очевидно, что принятие государственных решений в гибридных режимах, к которым относится Россия³, невозможно без учета межсубъектного и организационно-бюрократического уровней взаимодействия, при которых «юридически закрепленный комплекс официальных органов власти и управления сталкивается с политико-административными сетями», что рождает смесь из формально-иерархичных и неформально-сетевых отношений (Соловьев, 2015, с. 135). Но, как отмечают Дж. Марч и Дж. Олсен, политические институты есть «набор взаимосвязанных правил и процедур, созданных людьми, которые впоследствии начинают определять их приемлемые действия в рамках выбранных ролей и ситуаций» (March and Olsen, 1989, p. 160). Следовательно, сами законодательные органы и процедуры могут оставаться неизменными, однако они воздействуют на акторов, побуждая пересматривать свои действия в отношении этих институтов и интерпретируя эти действия в той или иной институциональной логике, например регулятивной (можно ли изменить данные процедуры) или нормативной (как их изменить, чтобы достичь желаемых целей).

Второй составляющей методологии являются процессуально-циклические модели, изображающие процесс принятия решений как череду последовательно сменяющих друг друга стадий, после чего процесс переходит на новый виток циклической спирали. Данные модели могут представлять собой полезный инструмент упорядочения порой весьма запутанных государственно-административных процессов (Wegrich and Werner, 2007, p. 43–45). Они фокусируют внимание на формальной деятельности государственных органов, в рамках которой происходит движение нужного лоббистам проекта государственного решения, с каждой пройденной стадией он может претерпевать изменения и обретать новое содержание. Важным, с точки зрения GR-менеджмента, при использовании данных моделей является возможность вполне наглядно структурировать сложный процесс законотворчества, охарактеризовать содержание каждой его стадии и выделить терминаторную фазу, после которой проект нормативного правового акта перемещается дальше в русле административного процесса. Подобный аспект GR-деятельности на практике весьма важен, поскольку, например, от регламентированного срока рассмотрения письма в ведомстве или даты рассмотрения закона на заседании ответственного комитета может зависеть судьба проекта или даже всей стратегии работы компании на рынке.

³ Шульман Е. Царство политической имитации [Электронный ресурс] // Ведомости. 2014. 15 авг. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2014/08/15/carstvo-imitacii> (дата обращения: 06.06.2020).

Релевантным для исследования является и уровень анализа в процессуально-циклических моделях, предполагающий фокусирование на процессе функционирования отраслевых институтов (ответственных за формирование отраслевой государственной политики) или отдельных государственных органов (на уровне ведомства, департамента, службы). Вместе с тем, учеными отмечается ограниченный потенциал использования данных моделей, связанный с упрощением процесса принятия решений. Они часто иллюстрируют идеальный (понятный и линейный) тип политико-управленческого цикла, который не отображает реального динамичного сетевого взаимодействия акторов, способного остановить или повернуть вспять ход рассмотрения решений. В этой связи процессуально-циклические модели могут оказаться неспособными ответить на вопрос о субстантивном формировании самого государственного решения (не то, «как» движется решение, а «что» происходит на каждом из его этапов). И все же данные модели позволяют упорядочить многообразную эмпирическую информацию и предоставить аналитические возможности для детального разбора внутренней динамики и особенностей работы отдельных элементов системы государственного управления, тем самым приоткрыв завесу над комплексными государственными процессами (Дегтярев, 2004; Mayntz, 1983). Одним из следствий структурирования процесса принятия решения является идентификации точек доступа, скрытых в сопряженности отдельных фаз цикла.

Точка доступа в данном исследовании определяется как должностное лицо или орган, обладающие полномочиями принимать решения и расположенные на определенной процедурной фазе процесса принятия решения. Она способна на время создавать «окно возможностей» для лоббистов по оказанию влияния на процесс принятия государственного решения. Взаимодействие с подобными точками доступа предполагает осуществление конкретных организационно-коммуникационных действий со стороны GR-специалистов для достижения поставленных в ходе GR-кампаний целей. Профессор университета Флориды Ш. Эрлих в своем исследовании доказывает, что увеличение влияния на процесс принятия решений прямо пропорционально увеличению числа доступных лоббистам точек доступа для воздействия на стейкхолдеров, вовлеченных в этот процесс (Ehrlich, 2011). Несмотря на наличие трудов, посвященных вопросам лоббирования процесса принятия государственных решений, предметная область анализа точек доступа в GR-деятельности, на примерах ведомств и служб, остается недостаточно изученной в зарубежной литературе и пока представлена единичными работами (Pedersen et al. 2014; Haeder and Yackee, 2015).

Описанная выше методология используется для реконструкции процесса прохождения законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (Госдума). Аналитическая модель, отображающая структуру этого процесса, строится на основе регламента Госдумы⁴. Это накладывает определенные ограничения на исследование, поскольку формальные документы не всегда релевантно отражают полити-

⁴ О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации от 22.01.1998 № 2134-II ГД. URL: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/> (дата обращения: 01.05.2020).

ческую действительность. В исследовании под точками доступа подразумеваются, в зависимости от стадии, определенные лица, принимающие решения, и центры, принимающие решения. Для верификации выявленных возможностей в качестве вспомогательного метода анализа был проведен экспертный опрос четырех представителей GR-сферы. Разбивка респондентов по отраслям, должностям и опыту работы приведена в таблице 1.

Таблица 1 / Table 1

**Принявшие участие в экспертном опросе респонденты /
Respondents who took part in the expert survey**

Эксперт	Отрасль	Должность	Опыт работы
№ 1	GR-консалтинг	Партнер	10 лет
№ 2	Металлургия	Руководитель GR-отдела	6 лет
№ 3	Фармацевтика	GR-менеджер	8 лет
№ 4	Потребительские товары	GR-специалист	4 года

Каждому из экспертов был задан перечень вопросов относительно уровня влияния различных лиц и центров принятия решений в законотворческом процессе, который они должны были оценить и прокомментировать. Все ответы затем были кодированы по шкале от «1» до «5», где «1» означает минимальную важность для лоббиста, а «5» – имеет решающее значение. Отметим, что опрос GR-специалистов является не самой распространенной практикой в современных работах по лоббизму, в том числе из-за закрытости GR-сообщества. Вместе с тем информация, собранная у профессионалов с уникальным отраслевым опытом, способна подтвердить или опровергнуть то или иное предположение, тем самым обогатив исследование. В данной статье за счет добавления экспертных мнений была предпринята попытка соотнести формальное наличие точек доступа в процессе принятия решений с их «практической» значимостью для лоббистов (табл. 2).

Таблица 2 / Table 2

**Оценка уровня значимости точек доступа экспертами /
Significance level assessment of access points by experts**

Вопросы	Оценка			
	Эксперт № 1	Эксперт № 2	Эксперт № 3	Эксперт № 4
Вопрос 1. Согласно регламенту Госдумы, субъектом законодательной инициативы является также законодательный орган субъекта Российской Федерации. Является ли региональный парламент значимой точкой доступа для продвижения законодательной инициативы в Госдуме?	3	2	1	1

Вопросы	Оценка			
	Эксперт № 1	Эксперт № 2	Эксперт № 3	Эксперт № 4
Вопрос 2. В соответствии с регламентом Госдумы, профильный комитет ответственен за подготовительную работу с документами, содержащими законодательную инициативу. Насколько влиятельной точкой доступа является данный орган в контексте лоббистской работы?	4	4	4	3
Вопрос 3. Насколько влиятельной точкой доступа в законодательном процессе является ответственный комитет с точки зрения лоббистов?	5	5	5	5
Вопрос 4. Оцените роль Совета Госдумы в процессе работы над законопроектом в качестве точки доступа.	5	5	4	4
Вопрос 5. Оцените уровень влияния уполномоченных представителей Администрации Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации на процесс прохождения законопроекта.	5	5	5	5
Вопрос 6. Какова значимость Совета Федерации в качестве точки доступа для воздействия на содержание законопроекта после выхода из нижней палаты парламента?	1	1	1	1

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В исследовании рассматривается вопрос прохождения законодательной инициативы (проекта федерального закона) с позиции субъекта лоббирования, что предполагает последовательный анализ всех обязательных законодательных этапов без предусмотренных регламентом нижней палаты реверсов. Здесь важно отметить несколько ограничений исследования. Во-первых, необходимым атрибутом инициативы является ее успешность, поскольку в противном случае не представляется возможным полностью реконструировать процесс. Во-вторых, анализ не включает случаи повторного прохождения заведомо успешной инициативой более ранних этапов цикла вследствие дублирования уже приведенных перечней стейкхолдеров и точек доступа. Наконец, настоящая методология не применима к крайним случаям «политических» решений высшего руководства страны, когда работа парламента фактически сводится к обеспечению процедуры формального закрепления озвученных предписаний в кратчайшие сроки. Примером может служить прохождение «антивирусного» пакета законопроектов в Госдуме в течение

одного дня⁵. Подобные решения обычно принимаются без многочисленных обсуждений ограниченным числом стейкхолдеров, что, наряду с отсутствием времени на подготовку материалов и проработку стратегий коммуникации, не оставляет возможностей для лоббистов повлиять на исход закона.

Анализ регламента работы Госдумы позволяет выделить семь этапов, удобных для рассмотрения с позиции организации лоббистских действий:

- 1) подготовка инициативы к внесению в Госдуму;
- 2) внесение проекта федерального закона (ПФЗ) в Госдуму;
- 3) предварительное рассмотрение ПФЗ;
- 4) подготовка и рассмотрение ПФЗ в первом чтении;
- 5) подготовка и рассмотрение ПФЗ во втором чтении;
- 6) подготовка и рассмотрение ПФЗ в третьем чтении;
- 7) финальные стадии прохождения законодательной инициативы.

В исследовании этапы сопровождаются схемами, описывающими их содержание, точки доступа, способы взаимодействия лоббиста с этими точками доступа и терминаторную фазу, означающую момент завершения этапа. Циклическая последовательность процесса означает, что завершение предыдущего этапа становится отправной точкой для начала последующего. Началом первого этапа служит принятие решения об инициации кампании по продвижению законодательной инициативы.

1. Подготовка инициативы к внесению в Госдуму

После принятия руководством организации (коммерческой или некоммерческой) решения о начале лоббистской кампании GR-менеджеры должны решить целый комплекс задач:

- подготовить текст будущего ПФЗ и сопроводительные документы;
- предварительно согласовать их с государственными органами (с профильными департаментами ключевых министерств и служб), предоставив необходимые экспертные материалы, чтобы в будущем минимизировать вероятность получения в Госдуме отрицательных отзывов о проекте закона;
- найти субъект законодательной инициативы, который согласится внести ПФЗ в Госдуму.

Точками доступа законотворческого процесса на данном этапе являются субъекты законодательной инициативы и представители федеральных органов исполнительной власти. Стоит отметить, руководство отдельных государственных органов имеет лишь опосредованное отношение к законотворческому циклу: согласно части 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации, во всей вертикали исполнительной власти субъектом законодательной инициативы является только Правительство Российской Федерации и только оно обладает возможностью вносить в Госдуму отзывы и поправки к ПФЗ. Тем не менее Аппарат Правительства Российской Федерации готовит отзывы и поправки в тесном взаимодействии с профильными министерствами и ведомствами. Именно поэтому важно заранее узнать их позицию

⁵ Новые «антивирусные» законы прошли все три чтения в Государственной думе [Электронный ресурс] // Первый канал. 2020. 31 марта. URL: https://www.1tv.ru/news/2020-03-31/382980-novye_antivirusnye_zakony_proshli_vse_tri_chteniya_v_gosudarstvennoy_dume (дата обращения: 04.05.2020).

по данному вопросу и постараться заблаговременно убедить их в правильности предлагаемой инициативы.

Опрошенные эксперты № 2, № 3 и № 4 отметили «низкую» значимость региональных парламентов в качестве точки доступа. Данный канал коммуникации подходит лишь для внесения инициативы. Дальнейший процесс поддержки инициативы требует согласования с Госдумой, что нивелирует самостоятельность региональных парламентов как инструмента продвижения проекта.

Схема первого этапа представлена на рис. 1.

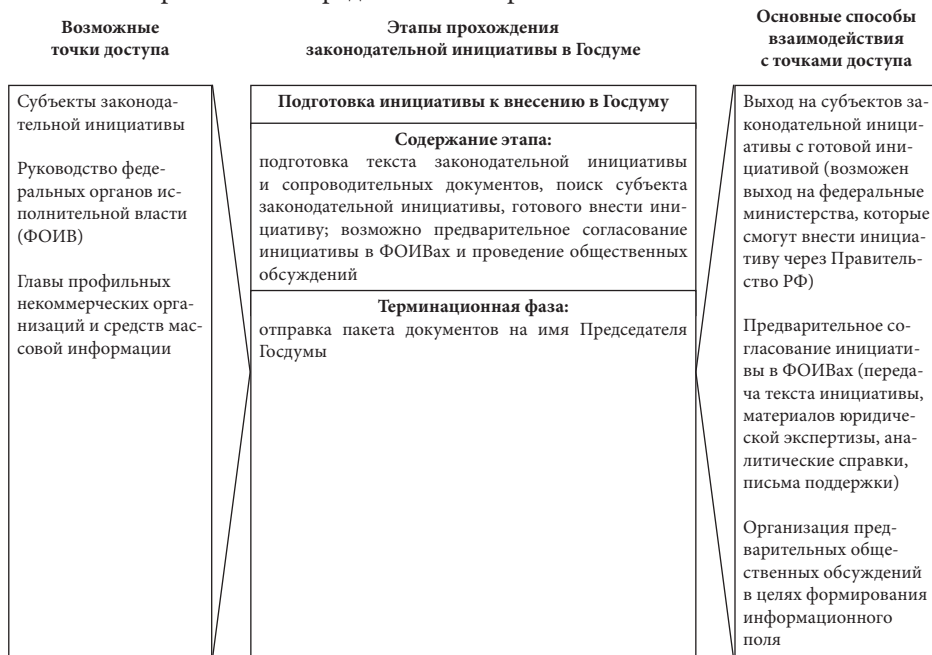


Рис. 1. Подготовка инициативы к внесению в Госдуму /

Fig. 1. Preparation of a law initiative for the State Duma of the Russian Federation

На этом этапе особое внимание необходимо уделить экспертной подготовке ПФЗ, включая проработку пояснительной записки. Это предполагает задействование внутренних ресурсов (корпоративных специалистов) и внешних отраслевых экспертов (консалтинговые агентства, деловые ассоциации и экспертные организации) (Абрамова, 2014, с. 20). При наличии ресурсов важно организовать общественные обсуждения инициативы для интеграции идеи в информационную повестку.

2. Внесение ПФЗ в Госдуму

После подготовки документов от лица субъекта законодательной инициативы сформированный пакет направляется на имя Председателя Госдумы для регистрации в Системе автоматизированного делопроизводства и документооборота (САДД). В течение 1–2 рабочих дней, при наличии всех необходимых документов, законопроект направляется в профильный комитет. Данный этап носит преимущественно технический характер, однако на нем необхо-

димо удостовериться в полноте предоставляемых документов и получить подтверждение о регистрации ПФЗ в СААД, чтобы исключить технический сбой или человеческий фактор. Проконтролировать регистрацию документа возможно через Секретариат Председателя Госдумы. Схема второго этапа представлена на рис. 2.

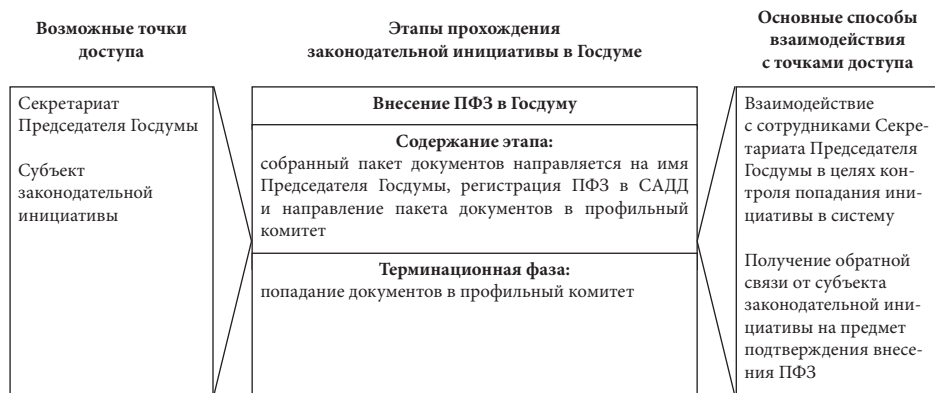


Рис. 2. Внесение проекта федерального закона в Госдуму /
Fig. 2. Introduction of a federal law draft into State Duma

3. Предварительное рассмотрение ПФЗ

Предварительное рассмотрение проходит в профильном комитете Госдумы. В течение 14 дней этот комитет изучает ПФЗ и материалы к нему, готовит решение, содержащее предложения по ПФЗ, и выносит его на рассмотрение Совета Госдумы. Если законопроект поступил в Госдуму в период между сессиями, то указанное решение профильного комитета вносится на рассмотрение Совета Госдумы не позднее чем через 14 дней после начала сессии. Несмотря на кажущуюся малозначимую роль, из регламента Госдумы следует, что деятельность профильного комитета содержит ряд исключительно важных для лоббистов аспектов. В решения профильного комитета прописываются:

- предложения внести ПФЗ на текущую или следующую сессию Госдумы;
- предложения по срокам рассмотрения документа в первом чтении и подготовки отзывов, предложений и замечаний к нему;
- предложения по назначению ответственного комитета Госдумы, который в будущем во многом будет оказывать определяющее влияние на работу над ПФЗ, и комитетов-соисполнителей, которые откроют дополнительные точки доступа.

Трое из опрошенных экспертов также подтверждают высокий уровень влияния профильного комитета уже на предварительном этапе. В течение 1–2 рабочих дней Совет Госдумы оформляет решение, которым назначаются ответственный комитет и комитеты-соисполнители, утверждаются предложенные профильным комитетом сроки. Решение Совета Госдумы, ПФЗ и материалы к нему рассылаются внутри Госдумы и субъектам законодательной инициативы, включая Общественную и Счетную палаты для предо-

ставления отзывов в ответственный комитет. Ключевыми стейкхолдерами выступают руководство и аппарат профильного комитета, которые готовят предложения, а также Совет Госдумы и его Секретариат, которые оформляют соответствующее решение.

Помимо согласования удобных для лоббистов сроков, на данном этапе исключительно важно добиться распределения ПФЗ в отвечающий интересам субъекта лоббирования ответственный комитет. В комитетах Госдумы могут существовать различные позиции в отношении одного и того же ПФЗ (например, законопроект о снижении акцизов на табачные изделия получит принципиально противоположные прочтения в комитетах по охране здоровья и по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству). Схема третьего этапа прохождения ПФЗ в Госдуме представлена на рис. 3.



Рис. 3. Предварительное рассмотрение проекта федерального закона /
 Fig. 3. Preliminary examination of a federal law draft

Помимо направления в нужный комитет, необходимо обеспечить и «техническое» прохождение пакета документов в профильном комитете. Если профильный комитет посчитает, что вносимый в Госдуму проект закона оформлен ненадлежащим образом, то Совет Госдумы по предложению комитета примет решение о возвращении документа субъекту законодательной инициативы. Такой ПФЗ не считается внесенным в Госдуму.

Необходимо добавить, что на этом и последующих этапах принятию решения Совета Госдумы предшествует формирование позиции фракции «Единая

Россия», с 2003 года имеющей большинство в законодательном органе. Хотя этот аспект не отражен в регламенте Госдумы, руководителей доминирующей думской фракции допустимо считать неформальными стейкхолдерами (и точками доступа). Однако, поскольку руководители думских фракций входят в Совет Госдумы, руководство фракции «Единая Россия» в качестве отдельного стейкхолдера в схеме не указывается.

4. Подготовка и рассмотрение ПФЗ в первом чтении

После принятия Советом Госдумы соответствующего решения ПФЗ и материалы к нему попадают в ответственный комитет Госдумы. Все эксперты в ходе опроса отметили, что данный комитет обладает решающей силой влияния, что подтверждается и его формальными полномочиями по определению порядка подготовки ПФЗ. Ответственный комитет вправе создавать рабочие группы для работы над ПФЗ, в состав которых могут входить депутаты, не являющиеся членами ответственного комитета, представители субъекта законодательной инициативы, внесшего ПФЗ на рассмотрение, представители других государственных органов и организаций, отраслевые эксперты. Центральным стейкхолдером на этом этапе является председатель ответственного комитета Госдумы, который принимает решение о составе рабочей группы и ее учреждении.

На работу над ПФЗ также влияют сами члены рабочих групп, субъекты законодательной инициативы и привлеченные ответственным комитетом структуры, которые имеют право направить в этот комитет отзывы и замечания, председатели комитетов-соисполнителей, которые предоставляют заключения к первому чтению.

По решению ответственного комитета ПФЗ может быть направлен в государственные органы и другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, проведения экспертизы. Обсуждение ПФЗ в комитетах проходит открыто, с приглашением представителя субъекта законодательной инициативы, внесшего проект закона, представителя комитета-соисполнителя и может освещаться в СМИ.

После подготовки ПФЗ ответственный комитет не позднее чем за 14 дней до вынесения его на первое чтение направляет доработанный ПФЗ и материалы к нему в Совет Госдумы, который не позднее чем за три дня до дня его рассмотрения в первом чтении рассылает его внутри Госдумы и субъектам законодательной инициативы.

При рассмотрении ПФЗ в первом чтении обсуждается его концепция. Решение о принятии или об одобрении ПФЗ в первом чтении оформляется соответствующим постановлением Госдумы, которое, помимо прочего, устанавливает срок представления поправок к ПФЗ. По предложению ответственного комитета Совет Госдумы может продлить установленный срок представления поправок к ПФЗ. Постановление Госдумы о принятии или об одобрении ПФЗ в первом чтении, ПФЗ и материалы к нему в течение пяти дней направляются субъектам законодательной инициативы.

Вместе с тем необходимо понимать, что председатель комитета находится в тесном взаимодействии с представителями профильных федеральных органов исполнительной власти, а также чиновниками из Администрации Прези-

Возможные точки доступа	Этапы прохождения законодательной инициативы в Госдуме	Основные способы взаимодействия с точками доступа
Председатель ответственного комитета (его заместители) Аппарат ответственного комитета Члены рабочей группы (депутаты, эксперты, специалисты, представители других органов власти) Субъекты законодательной инициативы, вовлеченные органы власти и экспертные организации (например, Общественная палата РФ) Председатель комитета(ов)-соисполнителя(ей) (их заместители) Комиссия Правительства РФ по законопроектной деятельности (Руководитель Аппарата Правительства РФ, его заместители)	Подготовка и рассмотрение ПФЗ в первом чтении Содержание этапа: ответственный комитет создает рабочую группу для работы над ПФЗ, может направить в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов и проведения научной экспертизы; возможно проведение «круглых столов» и общественных обсуждений, доработка ПФЗ; направление скорректированного текста ПФЗ, материалов к нему и предложений по дате первого чтения в Совет Госдумы (как правило, за 14 дней до предполагаемой даты первого чтения); утверждение даты первого чтения Советом Госдумы, рассылка Советом Госдумы ПФЗ и материалов к нему внутри Госдумы и субъектам законодательной инициативы (как правило, не позднее чем за 3 дня до рассмотрения), рассмотрение концепции ПФЗ депутатами в ходе первого чтения, оформление решения Госдумы соответствующим постановлением, где устанавливается срок предоставления поправок в ответственный комитет (как правило, не менее 15 дней со дня принятия постановления) Терминационная фаза: публикация постановления Госдумы о принятии или об одобрении ПФЗ в первом чтении	Взаимодействие с руководством ответственного комитета (просьба включить представителей лоббистов в рабочую группу как экспертов) активности внутри рабочей группы (предоставление экспертизы, готовых тезисов и формулировок) Участие в «круглых столах», при возможности — организация «нулевых чтений» в Общественной палате РФ Взаимодействие с субъектами законодательной инициативы, представителями вовлеченных органов власти и экспертными организациями, которые готовят отзыв на ПФЗ Взаимодействие с руководством комитета(ов)-соисполнителя(ей) – предоставляют заключения к первому чтению Направление экспертных материалов стейкхолдерам Правительства РФ (официальный отзыв Правительства РФ, как правило, учитывается в ответственном комитете)

Рис. 4. Подготовка и рассмотрение проекта федерального закона в первом чтении в Госдуме / Fig. 4. Preparation and consideration of a federal law draft in first readings in the State Duma of the Russian Federation

дента Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации. Взаимодействие между комитетом и указанными органами на протяжении всего законотворческого цикла обеспечивается через институт полномочных представителей Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в Госдуме, однако они не отражены в схемах, поскольку выполняют посреднические функции. Все эксперты единогласны во мнении, что данные структуры являются «решающими» точками доступа, через которые оказывается возможным воздействовать не только на позицию пред-

седателя ответственного комитета и комитета-соисполнителя, но и в целом на текст ПФЗ и ход его рассмотрения. Для лоббиста крайне важно получить информацию о представителях указанных органов, ответственных за изучение текста ПФЗ. Как отдельного стейкхолдера целесообразно выделить Комиссию Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности под руководством Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации, поскольку официальный отзыв Правительства Российской Федерации способен серьезно повлиять на позицию ответственного комитета в ходе рассмотрения ПФЗ.

На этапе первого чтения лоббисты могут взаимодействовать с руководством ответственного комитета (включая заместителей председателя), чтобы их включили в состав рабочей группы, с членами рабочей группы (для предоставления экспертных материалов в пользу защищаемой точки зрения), аппаратом ответственного комитета (чтобы узнать повестку заседания и состав рабочей группы, который часто не разглашается), субъектами законодательной инициативы и вовлеченными организациями (перед первым чтением открывается возможность проведения «нулевых чтений» на базе Общественной палаты Российской Федерации) и другими стейкхолдерами процесса. Данный этап предоставляет отличную возможность для направления экспертных материалов в целевые государственные органы, если ранее этого не было сделано (рис. 4).

5. Подготовка и рассмотрение ПФЗ во втором чтении

После одобрении ПФЗ в первом чтении субъекты законодательной инициативы, как правило, получают от 15 до 30 дней на подготовку поправок к ПФЗ и их направление в ответственный комитет.

Ответственный комитет изучает поправки и сортирует их на три группы: рекомендуемые к принятию, рекомендуемые к отклонению и поправки, по которым комитет не принял решение. Отдельно может выделяться четвертая группа: поправки, изменяющие концепцию ПФЗ, принятого в первом чтении, и рекомендуемые ответственным комитетом к отклонению. Зачастую, в связи с большим объемом проходящих через Госдуму ПФЗ, голосование происходит по пакетному принципу: если нет возражений, то все поправки, рекомендуемые к принятию, принимаются, а все поправки, рекомендуемые к отклонению, — отклоняются. Этот фактор подчеркивает принципиальную важность включения нужных лоббистам поправок в правильную, с их точки зрения, таблицу.

По готовности (необходимое для работы время определяет сам ответственный комитет) ответственный комитет направляет таблицы поправок, текст ПФЗ с учетом поправок, рекомендуемых к принятию, и прочие материалы в Совет Госдумы. Кроме того, ответственный комитет готовит проект решения Совета Госдумы с указанием даты второго чтения и докладчика (член ответственного комитета) по ПФЗ.

В течение нескольких дней Совет Госдумы принимает решение о дате рассмотрения, назначает докладчика и рассылает ПФЗ и материалы к нему внутри Госдумы и субъектам законодательной инициативы, как правило, не позднее чем за семь дней до рассмотрения. В ходе второго чтения ПФЗ

Возможные точки доступа	Этапы прохождения законодательной инициативы в Госдуме	Основные способы взаимодействия с точками доступа
Председатель ответственного комитета (его заместители) Аппарат ответственного комитета Субъекты законодательной инициативы (имеют право вносить поправки к ПФЗ в ответственный комитет) Члены Совета Госдумы Секретариат Совета Госдумы	Подготовка и рассмотрение ПФЗ во втором чтении Содержание этапа: постановление Госдумы и ПФЗ в течение 5 дней рассылаются субъектам законодательной инициативы, поправки вносятся в ответственный комитет, он изучает и обобщает поправки, распределяя их на три группы (к принятию, к отклонению и по которым не было принято решение). По готовности ответственный комитет направляет в Совет Госдумы текст ПФЗ, поправки к нему и предложения по дате рассмотрения ПФЗ во втором чтении. Совет Госдумы в течение 1-2 дней принимает решение о дате второго чтения, назначает докладчика по ПФЗ (члена ответственного комитета), рассылает ПФЗ и материалы к нему внутри Госдумы и субъектам законодательной инициативы, как правило, не позднее чем за 7 дней до рассмотрения, на втором чтении ПФЗ обсуждается постатейно, и, по итогам обсуждения и голосования, принимается постановление Госдумы о принятии или об одобрении согласованного ПФЗ Терминационная фаза: публикация постановления Госдумы о принятии или об одобрении ПФЗ во втором чтении	Взаимодействие с руководством ответственного комитета (подача поправок напрямую через руководителя комитета или его заместителей, предоставление экспертной оценки различных поправок) Взаимодействие с аппаратом ответственного комитета (для получения информации о новых вводных, ходе работы над ПФЗ и возможных сроках ее завершения) Подача поправок через других субъектов законодательной инициативы (важно помнить, что региональные парламенты также являются субъектами законодательной инициативы) Взаимодействие с членами Совета Госдумы и его Секретариатом для получения информации о дате второго чтения и содержании таблиц поправок

Рис. 5. Подготовка и рассмотрение проекта федерального закона во втором чтении в Госдуме / Fig. 5. Preparation and consideration of a federal law draft in second readings in the State Duma of the Russian Federation

обсуждается постатейно и по итогам голосования принимается постановление Госдумы о принятии или одобрении ПФЗ во втором чтении.

Учитывая объем полномочий, надо понимать, что на данном этапе роль председателя ответственного комитета действительно становится решающей, поскольку во многом от него зависят судьба направляемых в комитет поправок, срок рассмотрения ПФЗ и выбор докладчика. Необходимо отметить и большую значимость субъектов законодательной инициативы, способных вносить поправки, и Совета Госдумы, утверждающего сроки рассмотрения и докладчика по ПФЗ.

Вследствие этого для лоббистов на первый план выходит взаимодействие с руководством ответственного комитета, чьи полномочия стали еще больше по сравнению с предыдущим этапом (Ильичева, 2002, с. 105). Кроме того, для мониторинга хода работы над документом и своевременного получения информации следует регулярно контактировать с аппаратом ответственного комитета (формально также относится к центрам, принимающим решения).

Возможные точки доступа	Этапы прохождения законодательной инициативы в Госдуме	Основные способы взаимодействия с точками доступа
Председатель ответственного комитета (его заместители) Аппарат ответственного комитета Правовое управление Аппарата Госдумы Министерство экономического развития (как ведомство, ответственное за проведение оценки регулирующего воздействия) Члены Совета Госдумы Секретариат Совета Госдумы	Подготовка и рассмотрение ПФЗ в третьем чтении Содержание этапа: принятый или одобренный во втором чтении ПФЗ направляется в ответственный комитет для устранения с участием Правового управления Аппарата Госдумы возможных внутренних противоречий в документе; Совет Госдумы может направить ПФЗ в Правительство РФ для проведения оценки регулирующего воздействия; по завершении работы над ПФЗ ответственный комитет направляет текст документа вместе с заключением Правового управления Аппарата Госдумы и предложениями по дате рассмотрения ПФЗ в третьем чтении в Совет Госдумы, который назначает дату третьего чтения и рассылает ПФЗ и материалы к нему внутри Госдумы и субъектам законодательной инициативы; в третьем чтении законопроект принимается в целом (допустимы лишь редакционные уточнения); по итогам голосования принимается постановление Госдумы о принятии федерального закона Терминационная фаза: публикация постановления ГД о принятии федерального закона	Взаимодействие с руководством ответственного комитета и его аппаратом в целях мониторинга работы над ПФЗ Взаимодействие с Правовым управлением Аппарата Госдумы (важно в разумные сроки получить одобрительное заключение) В случае направления ПФЗ на оценку регулирующего воздействия – необходимо взаимодействие с Минэкономразвития России (Департамент регуляторной политики и оценки регулирующего воздействия) Взаимодействие с членами Совета Госдумы и его Секретариатом для получения информации о дате третьего чтения

Рис. 6. Подготовка и рассмотрение проекта федерального закона в третьем чтении в Госдуме / Fig. 6. Preparation and consideration of f federal law draft in third readings in the State Duma of the Russian Federation

При необходимости GR-специалисты могут дополнительно внести поправки в текст ПФЗ через субъекты законодательной инициативы, с которыми у них налажено взаимодействие. В целях контроля ситуации целесообразно поддерживать контакт с секретариатом Совета Госдумы (рис. 5).

6. Подготовка и рассмотрение ПФЗ в третьем чтении

Принятый или одобренный во втором чтении ПФЗ возвращается в ответственный комитет для устранения с участием Правового управления Аппарата Госдумы возможных внутренних противоречий в документе и внесения редакционной правки.

Согласно внесенным в апреле 2017 года изменениям в регламент Госдумы⁶, ответственный комитет может предложить Совету Госдумы направить принятый во втором чтении ПФЗ в Правительство Российской Федерации для проведения оценки регулирующего воздействия (ОРВ) до назначения даты тре-

⁶ О внесении изменений в регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации от 14.04.2017 № 1371–7 ГД. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=686021#0907058942168026> (дата обращения: 15.05.2020).

тьего чтения. Процедура ОРВ, осуществляемая Минэкономразвития России, позволяет оценить социально-экономический эффект от принимаемых положений ПФЗ и, в случае потенциальных негативных последствий для отрасли, может быть использована для представления контраргументов стейкхолдерам.

После завершения работы над документом ПФЗ вместе с заключением Правового управления Аппарата Госдумы направляется ответственным комитетом в Совет Госдумы. Вместе с ПФЗ и материалами к нему, ответственный комитет направляет в Совет Госдумы также предложения по срокам рассмотрения документа в третьем чтении и назначению докладчика, которые Совет Госдумы утверждает. Поскольку при рассмотрении ПФЗ в третьем чтении не допускаются внесение в него поправок и возвращение к обсуждению его поправок или документа в целом, эксперты называют второе чтение ключевым. Однако в исключительных случаях по требованию фракций Председатель Госдумы обязан поставить на голосование вопрос о возвращении ПФЗ на этап второго чтения. В ходе третьего чтения ПФЗ принимается в качестве федерального закона.

На данном этапе ключевую роль вновь играет руководство ответственного комитета и его аппарат, который оформляет итоговый текст будущего федерального закона. Среди новых стейкхолдеров стоит отметить Правовое управление Аппарата Госдумы, которое готовит одобрительное заключение и может, в случае необходимости, попытаться юридически изменить суть текста или отдельных его поправок, а также Совет Госдумы и его аппарат (принимает решение о направлении ПФЗ на оценку регулирующего воздействия и осуществляет информационный мониторинг) и Минэкономразвития России, ответственное за проведение оценки регулирующего воздействия (рис. 6).

7. Финальные стадии прохождения законодательной инициативы

После принятия в Госдуме федеральный закон направляется на рассмотрение в Совет Федерации (рис. 7).

Все опрошенные эксперты отметили низкую значимость Совета Федерации как точки доступа. С одной стороны, это можно объяснить тем, что формально обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежит лишь ограниченный перечень актов: федеральные конституционные законы; законы о поправках в Конституцию Российской Федерации; финансовые законы; законы о ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; законы по вопросам войны и мира, статуса и защиты государственной границы Российской Федерации. Это означает, что все остальные законы, поступившие в Совет Федерации, могут не рассматриваться, что будет автоматически означать согласие с принятием закона. В пользу этого говорят и статистические данные: с октября 2016 по май 2020 года в Госдуму были внесены 4 276 ПФЗ, из которых статус федеральных законов (были приняты в третьем чтении) получили 1 933 акта. Из них Совет Федерации отклонил лишь четыре (0,2 % от числа принятых нижней палатой)⁷. С другой стороны,

⁷ Какие законы Госдума принимала сразу в трех чтениях [Электронный ресурс] // ТАСС. 2020. 31 марта. URL: <https://tass.ru/info/8122423> (дата обращения: 14.06.2020); Статистика законодательного процесса [Электронный ресурс] // офиц. сайт Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации. URL: <http://www.gosduma.net/legislative/statistics/> (дата обращения: 14.06.2020).

Возможные точки доступа	Этапы прохождения законодательной инициативы в Госдуме	Основные способы взаимодействия с точками доступа
Члены Совета Федерации Президент Российской Федерации	Финальные стадии прохождения законодательной инициативы Содержание этапа: принятый Госдумой федеральный закон в течение 5 дней направляется на рассмотрение в Совет Федерации; в течение 14 дней Совет Федерации его рассматривает; в течение 5 дней после получения одобрения в Совете Федерации закон отправляется на подписание Президенту РФ; в течение 14 дней Президент РФ подписывает закон; в течение 7 дней после подписания федерального закона Президентом РФ он подлежит официальному опубликованию Терминационная фаза: опубликование федерального закона	После того, как ПФЗ вынесен на третье чтение, возможности лоббистов повлиять на его прохождение практически иссякают: третье чтение позволяет только редакционные уточнения, а Совет Федерации в обязательном порядке рассматривает только федеральные конституционные законы, поправки в Конституцию РФ, финансовые законы, законы о ратификации и денонсации международных договоров страны, а также законы по вопросам войны и мира, статуса и защиты государственной границы. Остальные законы Совет Федерации может не рассматривать и не обсуждать — это будет означать согласие с их принятием

Рис. 7. Финальные стадии прохождения законодательной инициативы /
Fig. 7. Final stages of law initiative passage

после выхода из российского парламента закон попадает в ведение стейкхолдеров исключительно высокого уровня, доступ к которым серьезно осложняется и требует использования политических ресурсов, не всегда доступных даже крупной национальной или иностранной компании.

ОБСУЖДЕНИЕ

Проведенный формально-юридический анализ с использованием процессуально-циклической модели позволил детально структурировать законотворческий процесс, выявив основные точки доступа для лоббистов. Для апробации сформулированной методологии в исследовании была выбрана ситуация принятия в 2016 году Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»

Приведенная статистика используется исключительно для подтверждения тезиса о сужении возможностей лоббистов повлиять на дальнейший путь федерального закона после того, как он покинул Госдуму, и не влияет на выбор ситуации для последующего анализа.

и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»⁸.

Данная политико-управленческая ситуация отвечает заявленным требованиям по нескольким причинам. Во-первых, рассматриваемая инициатива стала Федеральным законом; во-вторых, в процессе рассмотрения инициатива не возвращалась на предыдущие этапы; и, в-третьих, она не относилась к «внезапным» политическим решениям, принимаемым в кратчайшие сроки. В пользу выбора данной ситуации говорит и определенный общественный резонанс вокруг ПФЗ, который обусловил наличие достаточного количества информации для проведения анализа в открытых источниках. В частности, удалось обоснованно предположить существование за инициативой конкретных лоббистских структур, а также ее оппонентов. Наконец, при выборе кейса авторы обращали внимание на критерий «законченности» процесса (закон был принят в 2016 году), для того чтобы иметь возможность провести краткую оценку фактического воздействия принятого закона и получить более полное представление о ситуации.

Поскольку предложенный алгоритм анализа опирается на официальный регламент Госдумы, можно говорить о его универсальности с оговоркой об упомянутых крайних случаях. Хотя каждый ПФЗ имеет уникальное содержание и свой предмет, абсолютное большинство инициатив неизбежно проходит все установленные регламентом этапы. Вместе с тем необходимы дальнейшие исследования в этой области для накопления эмпирической информации, верификации и развития предлагаемой методологии.

Опубликованный 23 июня 2016 года Федеральный закон № 202-ФЗ ввел запрет на производство и оборот (за исключением розничной продажи) алкогольной продукции в полимерной потребительской таре (ПЭТ-тара) объемом свыше 1500 мл с 1 января 2017 года. Также была запрещена розничная продажа алкоголя в ПЭТ-таре свыше указанного объема с 1 июля 2017 года. За нарушение запретов были установлены административные наказания. Цель принятия закона состояла в противодействии алкоголизации населения, защите здоровья и благополучия российских граждан. В пояснительной записке к внесенному ПФЗ был сделан акцент на использовании ПЭТ-тары для упаковки больших объемов алкоголя и ее дешевизне, что, по мнению авторов ПФЗ, способствует росту потребления и доступности алкоголя для населения.

Основным бенефициаром принятия такого закона становились компании-производители альтернативной тары, прежде всего алюминиевых банок и, следовательно, предприятия-производители алюминия. Помимо них, федеральные СМИ в числе бенефициаров инициативы называли и производителей стеклянной тары⁹. Однако фактор дешевизны алюминиевой банки

⁸ О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: Федер. закон от 23.06.2016 № 202-ФЗ. URL: <https://duma.consultant.ru/documents/3710994> (дата обращения: 18.05.2020).

⁹ Шер М. Битва банки с бутылкой. Почему хотят запретить ПЭТ-тару [Электронный ресурс] // Коммерсантъ Деньги. 2015. 14 сент. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2800962> (дата обращения: 22.05.2020).

относительно бутылки из стекла существенно осложняет конкуренцию для второго типа упаковки.

В 2015 году АО «Русал Саяногорский Алюминиевый Завод» и ОАО «Объединенная Компания Русал – Торговый Дом» создали ассоциацию «Объединение Производителей, Поставщиков и Потребителей Алюминия», членом которой Трансперенси Интернешнл Россия называет одними из ключевых выгодоприобретателей от инициатив, призванных уменьшить объемы алкоголя, разливаемого в ПЭТ-тару¹⁰.

Оппонентами принятия Федерального закона в бизнес-среде выступали Союз российских производителей пивобезалкогольной продукции и некоторые отечественные производители пива, не входящие в союз (например, пивоваренная компания «Очаково»). В 2015 году президент ассоциации – председатель совета директоров пивоваренной компании «Сан ИнБев» Андрей Губка отмечал, что «на пиво в ПЭТ-таре объемом более 1,5 л приходится 24 % рынка. Этот сегмент потеряет 20–40 %». При этом, по его словам, запрет на производство и продажу пива в ПЭТ-таре объемом свыше 0,5 л «будет означать полный запрет использования пластика отраслью»¹¹.

После принятия Федерального закона соотношение долей различных типов упаковки пива на российском рынке изменилось в пользу производителей алюминиевой тары. Если в 2014 году на алюминиевую банку приходилось 12 % общего объема рынка, то в 2018 году ее доля составила 26,4 %, доля же ПЭТ-тары сократилась с 50 до 34,8 %¹².

1. Подготовка инициативы к внесению в Госдуму. До внесения ПФЗ в Госдуму его разработчики подготовили первоначальный текст инициативы, центральным элементом которого был запрет на розничную продажу алкоголя в ПЭТ-таре объемом свыше 0,5 л, краткую пояснительную записку и технические документы (финансово-экономическое обоснование, перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного закона и сопроводительное письмо).

Была выбрана точка доступа, субъект законодательной инициативы, которым стал депутат Госдумы Михаил Тарасенко, тесно связанный с металлургической отраслью (с 1996 по 2012 годы – председатель Горно-металлургического профсоюза России, в настоящее время – член его Центрального совета)¹³.

¹⁰ Как устроен лоббизм в Госдуме. Объясняем на примере закона о запрете пива в пластиковой таре [Электронный ресурс] // Сайт Трансперенси Интернешнл Россия. 2018. 28 мая. URL: <https://transparency.org.ru/projects/konflikt-interesov/kak-ustroen-lobbizm-v-gosdume-obyasnyayem-na-primere-zakona-o-zaprete-piva-v-plastikovoy-tare-.html> (дата обращения: 22.05.2020).

¹¹ Демидова А. Пивовары добровольно отказались от пластиковых бутылок емкостью более 1,5 л [Электронный ресурс] // Ведомости. 2015. 20 авг. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2015/08/20/605533-pivovari-otkazalis-ot-plastikovih-butlok> (дата обращения: 22.05.2020).

¹² Бредис М. Губит людей не пиво: ситуация и перспективы отечественного пивоварения [Электронный ресурс] // Отраслевой портал «Unipack». 2019. 6 марта. URL: <https://article.unipack.ru/73747/> (дата обращения: 22.05.2020).

¹³ Список членов Центрального совета Горно-металлургического профсоюза России [Электронный ресурс] // Сайт Горно-металлург. профсоюза России. 2017. URL: <https://www.gmpr.ru/upload/СПИСОК%20ячленов%20ЦС%20ГМПР%20нового%20СОЗЫВА%202017.pdf> (дата обращения: 10.06.2020).

До 2014 года Тарасенко являлся членом комитета Госдумы по труду, социальной политике и делам ветеранов. О предварительном взаимодействии с руководством федеральных органов исполнительной власти или с профильными СМИ, некоммерческими организациями в открытых источниках не сообщалось.

2. Внесение ПФЗ в Госдуму. ПФЗ был внесен указанным депутатом 17 мая 2013 года. В тот же день в состав инициаторов ПФЗ вошла депутат Госдумы, член комитета по бюджету и налогам Раиса Кармазина, которая, по данным Трансперенси Интернешнл Россия, активно взаимодействуют с алюминиевой отраслью¹⁴.

3. Предварительное рассмотрение ПФЗ. После регистрации 20 мая 2013 года законопроект был направлен в профильный комитет по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству, точкой доступа для лоббистов в котором мог стать его председатель И. Руденский и его заместители.

ПФЗ благополучно прошел этап предварительного рассмотрения, и через три дня Совет Госдумы назначил ответственным по ПФЗ этот же комитет, включив ПФЗ в примерную программу законопроектной работы Госдумы в период весенней сессии (июнь 2013 года). В это время GR-специалисты могли осуществлять мониторинг соответствующих внутренних думских активностей через аппарат комитета.

4. Подготовка и рассмотрение ПФЗ в первом чтении. Несмотря на то, что ПФЗ остался в комитете Госдумы по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству (ключевая точка доступа не изменилась), в запланированный срок рассмотрение ПФЗ в первом чтении не состоялось.

Предположительно в ходе подготовки инициативы к первому чтению документ встретил сопротивление со стороны Правительства Российской Федерации. В соответствии с официальным отзывом от 16 декабря 2013 года, в целом оно согласилось с необходимостью уменьшить разрешенный объем ПЭТ-тары, но настаивало на планомерном снижении объема (на данном этапе до 1,5 л) и введении ограничения с 1 января 2015 года, а не годом ранее, как предлагали инициаторы ПФЗ. Кроме того, в отзыве содержалась рекомендация предусмотреть снижение процентного содержания этанола в алкогольной продукции при ее розничной продаже в ПЭТ-таре.

Вероятно, сторонники ПФЗ рассчитывали на быстрое прохождение всех инстанций и заблаговременно не заручились поддержкой в профильном федеральном государственном органе (хотя политические ресурсы позволяли это сделать¹⁵), что на концептуальном уровне необходимо было предпринять до внесения документа в Госдуму.

После получения отзыва от Правительства Российской Федерации с предложением доработать текст инициативы ответственный комитет предложил авторам ПФЗ изменить его текст соответствующим образом. Документ дора-

¹⁴ Как устроен лоббизм в Госдуме...

¹⁵ Учитывая, что бенефициаром АО «Русал Саяногорский Алюминиевый Завод» и ОАО «Объединенная Компания Русал – Торговый Дом» является О. Дерипаска.

батывался до 4 июня 2014 года, после чего ответственный комитет внес ПФЗ в Совет Госдумы для утверждения даты первого чтения. 10 июня 2014 года ПФЗ был принят в первом чтении.

Предполагается, что на данном этапе эксперты сторонников инициативы могли привлекаться к доработке текста ПФЗ, а также активно взаимодействовать с руководством ответственного комитета.

Принятый в первом чтении документ учел предложение Правительства Российской Федерации о планомерном снижении объема используемой ПЭТ-тары и процентного содержания этанола. С 1 января по 30 июня 2015 года предлагалось ввести запрет на использование для розничной продажи алкоголя в ПЭТ-таре объемом более 1,5 л (для алкоголя с долей этилового спирта не более 6 %). С 1 июля по 1 декабря 2015 года устанавливался запрет на розничную продажу алкоголя в ПЭТ-таре объемом более 1 л (для алкоголя с долей этилового спирта не более 5 %).

5. Подготовка и рассмотрение ПФЗ во втором чтении. На данном этапе основными точками доступа для лоббистов оставались руководители ответственного комитета. Однако, кроме сторонников ПФЗ, на них через федеральные органы исполнительной власти, Общественную палату Российской Федерации и СМИ активно влияли его противники.

Так, в июне 2015 года на проект ПФЗ поступил критический отзыв ФАС России, по мнению которой ограничение объема ПЭТ-тары до 0,5 л «может привести к сокращению числа игроков рынка, перераспределению доходов в пользу производителей стеклянной и алюминиевой тары»¹⁶. Получение такого отзыва от федерального ведомства, косвенно вовлеченного в законотворческий процесс, вновь подтверждает тезис о необходимости установления взаимодействия с ключевыми стейкхолдерами в системе исполнительной власти на предшествующих этапах законодательного цикла с целью предупреждения их возможных негативных действий.

На фоне отзыва ФАС России, в августе 2015 года в фокус федеральных СМИ попал добровольный отказ членов Союза российских производителей пивобезалкогольной продукции от производства алкогольной продукции в ПЭТ-таре объемом свыше 1,5 л¹⁷. Непосредственно на ход работы над ПФЗ подобная акция его оппонентов не повлияла, однако из этого можно сделать вывод о необходимости для лоббистов осуществлять постоянный мониторинг действий своих противников, особенно в публичном пространстве.

В декабре 2015 года ответственный комитет получил еще один негативный отзыв от Общественной палаты Российской Федерации, в котором приводились различные экспертные данные, иллюстрирующие «безвредность» пластиковой тары для потребителя, ее экологичность по сравнению с алюминиевой и стеклянной тарой, негативное влияние вводимых ограничений

¹⁶ Кунле М. Антимонопольная служба вступилась за пиво в пластиковой таре [Электронный ресурс] // Ведомости. 2015. 16 июня. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2015/06/17/596625-antimonopolnaya-sluzhba-vstupilas-za-pivo-v-plastikovoi-tare> (дата обращения: 05.05.2020).

¹⁷ Демидова А. Указ. соч.

на рынок ПЭТ в целом¹⁸. В отзыве приводилась аргументация, оспаривающая положительный баланс между ограничением объема тары и снижением уровня алкоголизации населения. Подчеркивались риски перехода населения на более крепкие напитки и распространения суррогатного алкоголя и контрафакта.

Аналогичного отзыва с экспертизой от сторонников снижения объема ПЭТ-тары получено не было. Кроме того, в соответствии с официальной информацией на сайте Госдумы, при внесении ПФЗ инициаторы предоставили скудную на факты пояснительную записку. Возможно, если бы стейкхолдеры получили более полные экспертные данные, ход ПФЗ мог бы стать другим.

После доработки ответственный комитет представил ПФЗ в Совет Госдумы для принятия решения о назначении даты второго чтения на 7 июня 2016 года. Согласно открытым источникам, подобная задержка могла быть связана с усилиями зарубежного пивоваренного бизнеса по затягиванию сроков рассмотрения ПФЗ¹⁹.

В период подготовки ПФЗ ко второму чтению ответственный комитет получил новый отзыв Правительства Российской Федерации (опубликован 13 апреля 2015 года), которое предлагало с учетом затянутых сроков рассмотрения ПФЗ начать переход к ПЭТ-таре объемом не более 1,5 л уже с 1 июля 2016 года и в дальнейшем планомерно осуществлять переход к ПЭТ-таре объемом не более 0,5 л. Иными словами, на данном этапе усилия противников инициативы возымели эффект, поскольку сроки отказа от ПЭТ-тары вновь сместились.

Принятый во втором чтении 10 июня 2016 года ПФЗ содержал запрет на производство и оборот (за исключением розничной продажи) алкогольной продукции в ПЭТ-таре объемом свыше 1,5 л с 1 января 2017 года. С 1 июля 2017 года полностью запрещалась розничная продажа алкогольной продукции в ПЭТ-таре объемом свыше 1,5 л. За нарушение этих норм устанавливались административные наказания. Важно отметить, что пункты о дальнейшем сокращении объема и запрете на использование ПЭТ-тары для розничной продажи алкогольных напитков с содержанием этилового спирта свыше 4 % (как и любые упоминания о долях этилового спирта в готовой продукции) были изъяты из текста документа.

Автором трех из 10 поправок, рекомендованных ответственным комитетом к принятию, являлось Правительство Российской Федерации, что под-

¹⁸ Заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона № 280796-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (в части установления ограничения объема потребительской тары алкогольной продукции) [Электронный ресурс] // офиц. сайт Обществ. палаты Рос. Федерации. 2015. 30 дек. URL: https://www.oprf.ru/files/2015dok/zakl280796-6_etilov_spirit30122015.pdf (дата обращения: 05.05.2020).

¹⁹ Белова С., Хазеева А. Речь идет об очень больших деньгах [Электронный ресурс] // Коммерсантъ FM. 2015. 26 июня. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2756651> (дата обращения: 05.05.2020).

черкивает уровень влияния исполнительных органов государственной власти и необходимость взаимодействия с ними со стороны GR-менеджеров. Соавторами двух из 10 поправок стали региональные парламенты. Это подтверждает высказанное ранее предположение об их возможном использовании как одной из точек доступа к законотворческому процессу.

6. Подготовка и рассмотрение ПФЗ в третьем чтении и финальные стадии. Уже 11 июня 2016 года принятый Федеральный закон был направлен в Совет Федерации, что может свидетельствовать о прохождении второго и третьего чтения в один день. Сравнение длительности этапов (подготовка ко второму чтению и второе чтение длились около двух лет, а подготовка к третьему чтению и третье чтение прошли за один день) служит косвенным подтверждением соотношения их значимости. Чем меньше времени отводится на прохождение этапа, тем меньше он содержит точек доступа для лоббистов. 15 июня 2016 года закон был одобрен Советом Федерации, а 23 июня 2016 года подписан Президентом Российской Федерации. Другими словами, этапы, следующие за вторым чтением, являются краткосрочными, что, помимо процедурных ограничений, создает дополнительные сложности для лоббистов.

Таким образом, примененная в работе аналитическая модель на примере федерального закона способна достаточно точно воспроизводить структуру законотворческого процесса, выявлять определенные точки доступа на разных процедурных фазах. Это представляет ценность для внешних лоббистов, поскольку процесс прохождения ПФЗ становится понятным и последовательным. Сама модель может быть использована для анализа процесса принятия других ПФЗ, поскольку лежащая в ее основе структура и составляющие (точки доступа, способы взаимодействия с ними и содержание этапов) остаются неизменными, в отличие от уникального внешнего контекста принятия закона, влияющего на его характер.

В зависимости от контекста в практике GR-специалистов можно выделить разные типы законов: условно политические и формально-юридические. Случается, что законопроект становится итогом политического торга, «спускается» в законодательный орган практически директивно, вследствие чего принятый федеральный закон становится лишь официальным оформлением содержания политико-управленческого решения «сверху» (Дегтярев и др., 2018, с. 74). Как правило, повлиять на такие решения весьма трудно, особенно если речь идет о среднестатистическом представителе бизнеса. Отдельные ведомства, госкорпорации (Росатом) или монополии (Газпром, РЖД), обладающие эксклюзивными политическими возможностями напрямую влиять на депутатов с целью принятия нужного законопроекта в кратчайшие сроки, даже с нарушением правил и процедур, являются скорее экстремумами. При таком подходе точки доступа в законодательном процессе становятся «эфемерными», не имеют субстантивного содержания; и даже если будут задействованы формальные процедуры по регламенту, то серьезного влияния на ПФЗ они не окажут.

Однако встречаются законодательные инициативы, которые иницируются на нижних уровнях политической системы, например вследствие агрегированных запросов бизнеса или общественности, и по которым политические

решения еще не приняты. В этом случае GR-специалисты обладают способностью оказывать аналитическое и технологическое влияние, поскольку погружены в процесс принятия решения с самого его начала. Уровень их влияния будет зависеть не только от ресурсов, но и от знания структуры формальных политико-государственных процессов. Так, для иностранного бизнеса или частных компаний, у которых нет серьезных политических ресурсов, официальные регламенты и постановления о порядке работы ведомств предоставляют важнейшую аналитическую информацию, служат своеобразными ориентирами при работе с внешней политико-государственной средой, позволяя оценить, в какую точку доступа следует приложить максимум усилий в определенный промежуток времени для достижения нужного эффекта.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На фоне исследовательского интереса к коммуникативной стороне лоббистской деятельности ее формальный аспект, во многом лежащий в основе взаимодействия с государством, остается малоизученным. Методология «старого институционализма», направленная на формально-юридический анализ работы государственных органов, способна предоставить полезный аналитический инструментарий изучения функционирования отдельных институтов, причем с точки зрения работы внешнего GR-специалиста. Применение процессуально-циклических моделей позволяет структурировать динамический процесс принятия государственных решений на составляющие, увидеть ключевых стейкхолдеров процесса и выявить точки доступа для оказания воздействия. Использование экспертных мнений, в свою очередь, позволяет соотнести формально выявленные точки доступа с их практической значимостью для лоббистов. Применительно к анализу прохождения ПФЗ в ходе исследования было получено несколько представляющих интерес выводов.

С позиции лоббистов, успешное прохождение законодательной инициативы во многом зависит от взаимодействия с руководством профильного и ответственного комитетов Госдумы, а важнейшим каналом получения своевременной информации о ходе работы над документом является аппарат ответственного комитета. При этом, по мнению опрошенных экспертов, руководство ответственного комитета является хоть и важной, но далеко не единственной точкой доступа для GR-специалистов.

Анализ политико-управленческой ситуации подтвердил ряд предположений, высказанных в статье. С учетом значительного влияния Правительства Российской Федерации на ход работы над ПФЗ важной составляющей успеха является заблаговременная коммуникация с федеральными органами власти, пусть даже косвенно вовлеченными в законотворческий процесс. Подобное взаимодействие заключается, прежде всего, в проведении консультаций с целью информирования об инициативе и обеспечения достаточным количеством экспертных данных.

Серьезное внимание стоит уделять подготовке текста вносимой инициативы и пояснительной записке. Исходя из анализа, можно предположить, что в случае тщательной проработки ПФЗ, при условии концептуального согла-

сования с ведомствами, снижается вероятность того, что он претерпит существенные изменения в ходе законотворческого процесса.

Наряду с депутатами Госдумы и представителями Правительства Российской Федерации региональные парламенты также могут служить точками доступа для лоббистов.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что именно промежуток между первым и вторым чтениями открывает наибольшее число точек доступа для лоббистов, а ПФЗ может получить значительное развитие и доработку. После второго чтения возможности повлиять на текст инициативы существенно снижаются в силу резко возрастающего политического влияния стейкхолдеров и общего сокращения времени на принятие решения.

Библиографический список

Абрамова А. И. Лоббизм в законотворческой деятельности // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 15–25. DOI: 10.12737/4448.

Васильева С. В. Правовой институт лоббизма в России: оценка законодательства и перспектив формирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1. С. 136–148.

Дегтярев А. А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы // Полис. Политические исследования. 2004. № 4. С. 158–168. DOI: 10.17976/jpps/2004.04.13.

Дегтярев А. А. Современный GR-менеджмент как сфера межсекторального управления // Предметное поле экономической политологии / Под ред. Л. Е. Ильичевой, В. С. Комаровского. М.: Аспект Пресс, 2018. С. 170–180.

Дегтярев А. А., Бондарев А. Д., Тетерюк А. С. Учет взаимосвязи циклической динамики «внешней» и «внутренней» среды работы бизнес-организаций в современном GR-менеджменте // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 1. С. 63–93. DOI: 10.24833/2071-8160-2018-1-58-63-93.

Ильичева Л. Е. Лоббизм в структурах законодательной и исполнительной власти // Государственная служба. 2002. № 2. С. 101–110.

Мухаев Р. Т. GR-менеджмент: наука или искусство эффективной публичной коммуникации? (начало) // Знание. Понимание. Умение. 2008. № 1. С. 114–126. DOI: 10.17805/zpu.2018.1.9.

Павроз А. В. Институт лоббизма в современных демократических обществах // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2014. Т. 10, № 3. С. 158–169.

Соловьев А. И. Государственные решения: концептуальный простор и тупики теоретизации // Полис. Политические исследования. 2015. № 3. С. 127–146. DOI: 10.17976/jpps/2015.03.08.

Субочев В. В. Лоббизм в России: природа, специфика, проблемы правового регулирования // Право и управление. XXI век. 2014. № 2. С. 28–36.

Черкащенко Т. А. Классификация GR-технологий: коммуникативный подход [Электронный ресурс] // Электронный научный журнал «Медиаскоп». 2015. № 4. URL: <http://www.mediascope.ru/2045> (дата обращения: 20.06.2020).

GR и лоббизм: теория и технологии / Под ред. В. А. Ачкасовой, И. Е. Минтусова, О. Г. Филатовой. М.: Изд-во «Юрайт», 2019. 315 с.

Bell S. Institutionalism: Old and new [Электронный ресурс]. 2005. DOI: 10.4337/9781843768661.00081. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/679b/a0bbb2d91176c408e3ab554030a848a2d96e.pdf> (дата обращения: 24.05.2020).

Ehrlich S. D. Access points: An institutional theory of policy bias and policy complexity. Oxford: Oxford University Press, 2011. 208 p. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199737536.001.0001.

Haeder S. F., Yackee S. W. Influence and the administrative process: Lobbying the U.S. president's office of management and budget // *American Political Science Review*. 2015. Vol. 109, № 3. P. 507–522. DOI: 10.1017/S0003055415000246.

Hall P. A. Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France, NY: Oxford University Press, 1986. 340 p.

Hillman A., Keim G., Schuler D. Corporate political activity: A review and research agenda // *Journal of Management*. 2004. Vol. 30, № 6. P. 837–857. DOI: 10.1016/j.jm.2004.06.003.

Kostova T., Roth K., Dacin M. T. Institutional theory in the study of multinational corporations: A critique and new directions // *Academy of Management Review*. 2008. Vol. 33, № 4. P. 994–1006. DOI: 10.5465/AMR.2008.34422026.

March J. G., Olsen J. P. Rediscovering institutions: The organizational basis of politics. NY: Free Press, 1989. 227 p.

Mayntz R. Zur Einteilung: Probleme der theoriebildung in der implementationsforschung // *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur theoriebildung* / Ed. by R. Mayntz. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1983. P. 7–24.

Pedersen H. H., Binderkrantz A. S., Christiansen P. M. Lobbying across arenas: Interest group involvement in the legislative process in Denmark // *Legislative Studies Quarterly*. 2014. Vol. 39, № 2. P. 199–225. DOI: <https://doi.org/10.1111/lsq.12042>.

Pontusson J. From comparative public to political economy: Putting institutions in their place and taking interests seriously // *Comparative Political Studies*. 1995. Vol. 28, № 1. P. 117–147. DOI: 10.1177/0010414095028001007.

Rhodes R. A. Old institutionalisms an overview // *The Oxford handbook of political institutions* / Ed. by R. E. Goodin. Oxford: Oxford University Press, 2011. P. 141–158. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0007.

Shepsle K. A. Studying institutions: Some lessons from the rational choice approach // *Journal of Theoretical Politics*. 1989. Vol. 1, № 2. P. 131–147. DOI: <https://doi.org/10.1177/0951692889001002002>.

Wegrich K., Werner J. Theories of the policy cycle // *Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods* / Ed. by F. Fischer, J. G. Miller, M. S. Sidney. Boca Raton, FL: CRC Press, 2007. P. 43–62.

Xu D., Shenkar O. Institutional distance and the multinational enterprise // *The Academy of Management Review*. 2002. Vol. 27, № 4. P. 608–618.

Информация об авторах

Тетерюк Алексей Сергеевич – преподаватель кафедры политической теории, научный сотрудник Центра пространственного анализа международных отношений ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации», 119454, Россия, г. Москва, просп. Вернадского, 76

ORCID: 0000-0001-9945-2215

ResearcherID: Y-5800-2019

Электронный адрес: alex.teteryuk91@mail.ru

Бондарев Михаил Дмитриевич – GR-менеджер консалтингового агентства «Румянцев и партнеры», 123242, Россия, г. Москва, пер. Капанова, 3

ORCID: 0000-0002-8399-5538

ResearcherID: Y-5852-2019

Электронный адрес: bondarev.michail1994@gmail.com

Статья получена 26 июня 2020 года

UDC 328.184

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-385-417

GR-ANALYSIS OF THE PROCESS OF LAW INITIATIVE PASSAGE IN STATE BODIES IN THE CONTEXT OF LOBBYING ACTIVITY

Alexey S. Teteryuk

Moscow State Institute of International Relations (University)
of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 76
Vernadsky ave., Moscow, 119454, Russia

ORCID: 0000-0001-9945-2215

ResearcherID: Y-5800-2019

E-mail: alex.teteryuk91@mail.ru

Mikhail D. Bondarev

Consulting agency “Rumiantsev and Partners”, 3 Kapranov lane,
Moscow, 123242, Russia

ORCID: 0000-0002-8399-5538

ResearcherID: Y-5852-2019

E-mail: bondarev.michail1994@gmail.com

For citation:

Teteryuk, A. S. and Bondarev, M. D. (2020), “GR-analysis of the process of law initiative passage in state bodies in the context of lobbying activity”, *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 3, pp. 385–417, doi: 10.17072/2218-9173-2020-3-385-417.

Introduction: the value of a GR-specialist is measured by the understanding of procedures and stages of circulation of official documents and legislative acts in state bodies. Despite the increasing influence of the executive branch of power, the legislative bodies remain among the key institutes shaping the regulatory context within which commercial and non-government organizations operate. At the same time, often the formal-legal aspect of the lobbying work, connected with the deconstruction of the government processes in formal structures and placed at the crossing of public administration and law, is underestimated because of the emphasis on the lobbying communication. Consequently, GR-analysis of the particularities of the state bodies functioning lacks in depth. This limits the understanding of possible access points in decision-making process, especially for young specialists.

Objectives: analysis of the process a law initiative undergoes in state bodies taking in account stakeholders at each stage, and identifying possibilities to exert influence from lobbyists.

Methods: institutional approach (“old institutionalism”), policy cycle model to analyze how the decision goes through legislative process, access points theory supported by expert opinions of GR-specialists.

Results: detailed and structured analysis of the process of a legislative initiative in the State Duma of the Russian Federation and in other state bodies; each step of the process is described from the point of view of a GR-analyst; the actors influencing political decisions have been identified; access points available for lobbying are listed; lobbying campaign of 2013–2016 was analyzed to verify the results.

Conclusions: successful passage of a legislative initiative favorable for lobbyists critically depends on the interaction with the leadership of the responsible committee of the State Duma, while the apparatus of this committee is the most important channel for obtaining information on the progress of work on the document. Given the increased influence of the Russian Government on the process of developing federal laws, another important component is to conduct preliminary consultations with federal executive bodies to inform them about the initiative and provide enough expert data.

Keywords: lobbying; government relations; GR-management; GR-analysis; decision-making process; legislative process; State Duma; access points

References

- Abramova, A. I. (2014), “Lobbyism in legislative activity”, *Journal of Russian Law*, no. 6, pp. 15–25, doi: 10.12737/4448.
- Vasilyeva, S. V. (2013), “The institute of lobbying in Russia: Evaluation of legislation and prospects of formation”, *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, no. 1, pp. 136–148.
- Degtyaryov, A. A. (2018), “Modern GR-management as an area of intersectoral management”, in Il'icheva, L. E. and Komarovskii, V.S. (eds.), *Predmetnoe pole ekonomicheskoi politologii* [The subject field of economic political science], Aspect Press, Moscow, Russia, pp. 170–180.
- Degtyaryov, A. A. (2004), “Process of decision-making-and-realizing in public policy: Dynamic cycle and its main phases”, *Polis. Political Studies*, no. 4, pp. 158–168, doi: 10.17976/jpps/2004.04.13.

Degtyaryov, A. A., Bondarev, M. D. and Teteryuk, A. S. (2018), "Cyclical dynamics of the "external" and "internal" environments of business-organizations in GR-management", *MGIMO Review of International Relations*, no. 1, pp. 63–93, doi: 10.24833/2071-8160-2018-1-58-63-93.

Il'icheva, L. E. (2002), "Lobbyism in legislative and executive structures", *Public Administration*, no. 2, pp. 101–110.

Mukhaev, R. T. (2018), "GR-management: A science or the art of effective public communication? (beginning)", *Knowledge. Understanding. Skill*, no. 1, pp. 114–126, doi: 10.17805/zpu.2018.1.9.

Pavroz, A. V. (2014), "Institute of lobbying in contemporary democratic societies", *POLITEX*, vol. 10, no. 3, pp. 158–169.

Solovyov, A. I. (2015), "Government decisions: The conceptual space and dead ends of theorization", *Polis. Political Studies*, no. 3, pp. 127–146, doi: 10.17976/jpps/2015.03.08.

Subochev, V. V. (2014), "Lobbyism in Russia: Nature, specifics, problems and law regulation", *Journal of Law and Administration*, no. 2, pp. 28–36.

Cherkashchenko, T. A. (2015), "Classification of GR technologies: A communicative approach", *Electronic scientific journal "Mediascope"*, no. 4 [Online], available at: <http://www.mediascope.ru/2045> (Accessed 20 June, 2020).

Achkasova, V. A., Mintusov, I. E. and Filatova, O. G. (eds.) (2015), *GR i lobbizm: teoriya i tekhnologii* [GR and lobbyism: Theory and technologies], Yurait, Moscow, Russia.

Bell, S. (2005), "Institutionalism: Old and new", doi: 10.4337/9781843768661.00081 [Online], available at: <https://pdfs.semanticscholar.org/679b/a0bbb2d-91176c408e3ab554030a848a2d96e.pdf> (Accessed 24 May, 2020).

Ehrlich, S. D. (2011), *Access points: An institutional theory of policy bias and policy complexity*, Oxford University Press, Oxford, UK, doi: 10.1093/acprof:oso/9780199737536.001.0001.

Haeder, S. F. and Yackee, S. W. (2015), "Influence and the administrative process: Lobbying the U.S. president's office of management and budget", *American Political Science Review*, vol. 109, no. 3, pp. 507–522, doi: 10.1017/S0003055415000246.

Hall, P. A. (1986), *Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France*, Oxford University Press, NY, US.

Hillman, A., Keim, G. and Schuler, D. (2004), "Corporate political activity: A review and research agenda", *Journal of Management*, vol. 30, no. 6, pp. 837–857, doi: 10.1016/j.jm.2004.06.003.

Kostova, T., Roth, K. and Dacin, M. T. (2008), "Institutional theory in the study of multinational corporations: A critique and new directions", *Academy of Management Review*, vol. 33, no. 4, pp. 994–1006, doi: 10.5465/AMR.2008.34422026.

March, J. G. and Olsen, J. (1989), *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*, Free Press, NY, US.

Mayntz, R. (1983), "Zur Einteilung: Probleme der theoriebildung in der implementationsforschung", in Mayntz, R. (ed.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Westdeutscher Verlag, Opladen, Germany, pp. 7–24.

Pedersen, H. H., Binderkrantz, A. S. and Christiansen, P. M. (2014), "Lobbying across arenas: Interest group involvement in the legislative process in Denmark",

Legislative Studies Quarterly, vol. 39, no. 2, pp. 199–225, doi: <https://doi.org/10.1111/lsq.12042>.

Pontusson, J. (1995), “From comparative public to political economy: putting institutions in their place and taking interests seriously”, *Comparative Political Studies*, vol. 28, no. 1, pp. 117–147, doi: 10.1177/0010414095028001007.

Rhodes, R. A. (2011), “Old institutionalisms an overview”, in Goodin, R. E. (ed.), *The Oxford handbook of political institutions*, Oxford University Press, Oxford, UK, pp. 141–158, doi: 10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0007.

Shepsle, K. A. (1989), “Studying institutions: Some lessons from the rational choice approach”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, no. 2, pp. 131–147.

Wegrich, K. and Werner, J. (2007), “Theories of the policy cycle”, in Fischer, F., Miller, J. G. and Sidney, M. S. (eds.), *Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods*, CRC Press, Boca Raton, FL, US, pp. 43–62.

Xu, D. and Shenkar, O. (2002), “Institutional distance and the multinational enterprise”, *The Academy of Management Review*, vol. 27, no. 4, pp. 608–618.

Received June 26, 2020

УДК 338.2:316.334.2

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-418-440

СОЦИАЛЬНОЕ ИНВЕСТИРОВАНИЕ КАК ЧАСТЬ GR-СТРАТЕГИИ РОССИЙСКИХ КОМПАНИЙ

Ю. М. ПОДЕНЩИКОВА

Центр информационного развития Пермского края, г. Пермь, Россия

К. А. ПУНИНА

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Поденщикова Ю. М., Пунина К. А. Социальное инвестирование как часть GR-стратегии российских компаний // Ars Administrandi (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 3. С. 418–440. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-418-440.

Введение: в современной России все больше крупных компаний занимают социально ответственную позицию и реализуют ее не только «внутри» организации, но и на территории присутствия. Что побуждает бизнес к участию в решении социальных проблем и насколько важную роль в этом процессе играют властные структуры?

Цель: выявление взаимосвязи между политикой социального инвестирования и GR-деятельностью российских компаний.

Методы: cross-case analysis и дискурс-анализ. В качестве кейсов для исследования были отобраны несколько крупных российских компаний, которые попали в так называемый «список Белоусова». Из их числа были выбраны те, что имеют собственные корпоративные фонды или социальные программы, а также представителей в региональных легислатурах. Выборку составили: ПАО «Северсталь», ПАО «Магнитогорский металлургический комбинат» («ММК»), ООО «ЕвразХолдинг», ПАО «Горно-металлургическая компания «Норильский никель» («Норникель»), АО «Сибирская угольная энергетическая компания» («СУЭК»), АК «Алроса».

Результаты: социальное инвестирование в России связано с GR-деятельностью компаний. Во всех изученных кейсах существуют специальные структуры, в зону ответственности которых входит взаимодействие с властными структурами. В их же функционал включены вопросы корпоративной социальной ответственности и социальной политики. Компании имеют свои социальные программы, благотворительные фонды, подписанные соглашения с региональными властями, а также представителей в региональных легислатурах.

Выводы: политика социального инвестирования имеет эффект возврата, но не только в социальном или финансовом плане. При осуществлении социальной деятельности компании получают от власти ряд преференций, в то время как недостаточная активность бизнеса в социальной политике может повлечь за собой санкции со стороны властей.

Ключевые слова: социальное инвестирование; government relations; GR-стратегии; бизнес-структуры; корпоративная социальная ответственность; impact investing; социальная политика; корпоративная благотворительность

ВВЕДЕНИЕ

Практика показывает, что набор предоставляемых государством социальных услуг не обеспечивает всех потребностей населения, а сами механизмы такой помощи зачастую оказываются неэффективными. В этой связи воз-

никают инновационные механизмы решения социальных проблем. В статье исследуется институт социального инвестирования как инновационного механизма решения социальных проблем, включая то, каким образом власть и бизнес взаимодействуют в сфере социальной политики.

Помимо обязательств, закрепленных в законодательстве, существует социальная ответственность компаний, основанная на принципах прозрачного ведения бизнеса, уважительного отношения к деловым партнерам и другим стейкхолдерам, а также регулярного участия в решении актуальных социальных проблем. Тем самым компании берут на себя часть функций государства, осуществляя развитие территорий своего присутствия.

Реализуется социальная ответственность через политику социального инвестирования, которая представляет собой процесс реализации бизнесом пакета социальных инвестиций в интересах местного сообщества и основных групп своих стейкхолдеров. Под социальными инвестициями принято понимать разного рода ресурсы, в том числе материальные средства, которые компания извлекает преимущественно из чистой прибыли и направляет на исполнение социальных программ, разработанных с учетом потребностей внутренних и внешних заинтересованных сторон. При этом руководство компании предполагает, что в стратегическом отношении будет получен определенный экономический и социальный эффект.

Как известно, бизнес осуществляет деятельность, которая направлена на реализацию собственных интересов и извлечение прибыли. Сложившиеся отношения с властью существенно влияют на устойчивость компании в регионе. Налаживание таких отношений происходит в рамках GR-деятельности, представляющей собой работу по согласованию интересов, выстраиванию диалога и деловых связей бизнес-структур и органов власти. Такое «сотрудничество» дает определенные преимущества бизнесу, в числе которых доступ к льготам, предоставляемым индивидуально и на согласованных условиях, а также устойчивые позиции в конкурентной борьбе. При этом власть и бизнес являются весомыми участниками политического процесса, так как каждая из сторон обладает собственными ресурсами. Таким образом, исследовательский вопрос статьи можно сформулировать так: является ли социальное инвестирование в России частью GR-деятельности российских компаний?

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Теоретической основой исследования является комбинация неоинституционального подхода и теория групп интересов. Первый подход позволяет анализировать взаимодействие государственных и негосударственных организаций в рамках формальных и неформальных правил – институтов. Неоинституционализм может быть полезен при изучении мотивов бизнеса, которые находятся как в рамках формального взаимодействия, так в теневых политико-властных отношениях. Теория групп интересов позволяет изучать взаимодействие государства и бизнеса через взаимодействие групп интересов, давления и влияния (Bentley, 2017). Крупные компании имеют собственные мотивы, направленные на достижение экономической выгоды, обладают набором финансовых, информационных, социальных и других ресурсов,

которые оказываются значимыми при воздействии на власть. При этом представленность интересов бизнеса в органах власти и вовлеченность в принятие политических решений является одним из приоритетных направлений деятельности крупных компаний как групп интересов.

Возникновение *government relations* (GR) в России относят к постсоветскому периоду, когда произошло усложнение социальной и управленческой структуры, а решаемые бизнесом и гражданским обществом задачи требовали сотрудничества с органами государственной власти и управления. За основу в данном исследовании взята менеджериальная интерпретация GR-деятельности как элемента управления внешней по отношению к компании средой в рамках общего процесса стратегического управления (Виханский, 1998). Таким образом, GR-деятельность является частью политико-управленческой стратегии компании, рассматривается как процесс согласования интересов, выстраивания диалога и деловых отношений бизнес-структур и органов власти, способствующий созданию благоприятной деловой среды, позволяющий достигать компании практических результатов (O'Mahony, 2006). GR-деятельность направлена на создание выгодных для компании конкурентных условий во внешней среде, формирование и поддержку ее имиджа, снижение рисков и повышение прибыльности на основе организации системных взаимодействий с властью (Сморгунов и Тимофеева, 2012).

Как отмечает А. Богатуров, в Японии и США мнение бизнеса редко игнорируется и зачастую учитывается при принятии решений, в то время как в России складывается взаимное доверие между бизнесом и органами власти, но само российское общество не доверяет ни тем, ни другим (Богатуров, 2012, с. 87). В таких условиях власть занимает доминирующую позицию, порой не вполне учитывая мнения других политических акторов.

Иначе считают Н. Лапина и А. Чирикова, отмечая взаимозависимый характер отношений между властью и бизнесом в России. По их мнению, между деловым миром и властной элитой существуют тесные контакты («симбиотические отношения»). Это создает систему защиты близких к власти предпринимателей и помогает им выживать в непростой обстановке. Взаимодействие с властью дает определенные преимущества бизнесу, в числе которых доступ к льготам, предоставляемым индивидуально и на согласованных условиях, устойчивые позиции в конкурентной борьбе. В то же время стороны обладают собственными ресурсами: власть – административным (в ее структуру входят ведомства, осуществляющие надзор за деятельностью экономических субъектов, она имеет больше возможностей сотрудничества с правоохранительными и судебными органами), бизнес – финансовым и социальным (Лапина и Чирикова, 2000, с. 144–146).

Применительно к бизнесу и его общественной деятельности используют такие понятия, как «социальное инвестирование», «корпоративная социальная ответственность», «корпоративная благотворительность», «корпоративная филантропия» (Crane et al., 2008; Hartnell, 2018; McElroy, 2012; Кузина и Чернышева, 2015; Трошин и Морозова, 2012; Либоракина, 2001; Мордвинцев, 2010).

По мнению ряда исследователей (Перекрестов и др., 2011; Вотченко и Богдашев, 2018; Сморгунов и Тимофеева, 2012; Mele, 2008), концепт корпоратив-

ной социальной ответственности начинает складываться ближе к середине 80-х – началу 90-х годов XX века в странах Западной Европы и США как ответ на экономический кризис. Тогда как 1960-е и большая часть 1970-х годов были временем общественного недоверия к бизнесу. По данным исследования, проведенного корпорацией “Opinion Research” в 1972 году, около 60 % взрослого населения оценивали бизнес «очень низко», почти половина посвященных бизнесу материалов печатных СМИ описывали случаи незаконной деятельности, а две трети телевизионных передач представляли лидеров бизнеса жадными, глупыми или криминальными личностями (Катлип и др., 2003, с. 504). В этих условиях власть и общество начали предъявлять требования к бизнесу, который на тот момент почти не оказывал поддержку местному сообществу.

Очередной этап перераспределения финансирования образовательных, культурных, социальных программ от государства к корпорациям произошел в США в 1980-е годы при президентстве Р. Рейгана (Катлип и др., 2003, с. 507). Церковь, университеты и другие структуры гражданского общества подталкивали корпорации к более активному участию в социальной сфере (Ицкович, 2010), а последние в ответ стали активнее использовать практику установления связей с правительственными структурами как на федеральном, так и на местном уровнях. Появились совместные социальные программы по строительству и реконструкции дорог, поддержке школ, организации досуга молодежи, заботе о бездомных и т. п. (Сморгунов и Тимофеева, 2012).

Понятие «корпоративная социальная ответственность» зародилось в 1992 году на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро, известной как саммит Земли. Ряд транснациональных корпораций вошли в состав Всемирного совета предпринимателей по устойчивому развитию (World Business Council for Sustainable Development) и разработали программу саморегулирования. А уже к началу нового столетия большая часть крупных американских и европейских компаний сформировали свою политику корпоративной социальной ответственности (Шохин, 2011).

Позднее корпоративная социальная ответственность приобретает новую форму в виде корпоративного гражданства (Porter and Kramer, 2006; Elkington, 1994; Bhattacharya and Sen, 2004). Бизнес становится актором социальной политики, участвует в межсекторном партнерстве с целью достижения устойчивого развития. Компании не просто выделяют финансы для решения конкретных вопросов, а начинают выступать субъектом социальных инвестиций при активном взаимодействии со стейкхолдерами.

Важным основанием для социального инвестирования, позволяющим определять преференциальное направление социальной политики, является система государственного социального обеспечения государства. Российская история, в частности опыт централизованной плановой системы, повлияла на становление отношений между властью и бизнесом. Наследие прошлого проявилось в том, что государственная власть играет решающую роль при реализации социальной политики и определении ее направлений.

Социальное инвестирование и корпоративная социальная ответственность появились в России в результате отказа от плановой экономики. По мнению С. Перегудова и И. Семененко, переход российского бизнеса к социальному инвестированию сопровождался недовольством предприятий,

которые до приватизации начала 1990-х годов были носителями обязательных социальных функций. После приватизации такие предприятия столкнулись с серьезными экономическими проблемами, в силу которых стремились снять с себя «бремя» социальных функций (как выражаются авторы – «сброс социалки») периода плановой экономики. Однако со временем местные и особенно региональные власти стали использовать свои административные и другие ресурсы для побуждения бизнеса к социальной ответственности. Между тем бизнес и сам стал понимать необходимость помощи муниципалитетам в содержании объектов культуры, которые составляют досуг потенциальных или реальных сотрудников предприятий (Перегудов и Семененко, 2009, с. 58).

Крупнейшие российские компании сегодня выделяют на корпоративную социальную ответственность и корпоративную благотворительность в среднем 5–10 % чистой прибыли¹. Согласно исследованию 2016 года, проведенного агентством “Grayling”, в большинстве случаев социальная деятельность компаний продолжительное время реализовывалась традиционным путем, который эксперты называют «бюджетозамещающим» инвестированием². Они же при этом отмечают, что в России все чаще стали использоваться практики перспективной модели социальной ответственности. По мнению профессора Л. Саламона, в секторах благотворительности разворачивается настоящая революция социального инвестирования через появление новых инструментов и институтов, призванных мобилизовать частные ресурсы на поддержку социальных инициатив. И это не только выделение грантов и пожертвований через фонды и программы корпоративной социальной ответственности, но и новые инструменты социального инвестирования: кредиты, прямые инвестиции, беспроцентные займы, кредитные гарантии, социальные биржи, социальные облигации, инвестиционные фонды, социальное предпринимательство и т.д. (Саламон, 2016, с. 18). Вдохновляясь опытом социального инвестирования европейских и американских корпораций, российские бизнесмены, компании, некоммерческие организации и органы власти стали разрабатывать проекты социального партнерства.

Л. Сморгун и Л. Тимофеева считают, что органы власти стимулируют бизнес участвовать в благотворительных программах, имея в своем распоряжении набор санкций. Вместе с тем различные формы благотворительной деятельности компаний, включая социальное инвестирование, могут возникать не только по причине давления со стороны властей, но и в результате договоренности с ними. Этот вариант возможен при сравнительно равных «силах» сторон и готовности к переговорам, например, в случае с градообразующими предприятиями. Результатом таких договоренностей может стать сотрудничество бизнеса и власти, что принесет компаниям заранее обусловленную выгоду в виде налоговых послаблений, государственных контрактов, участия в собственности и прибыли (Сморгунов и Тимофеева, 2012, с. 12). Таким обра-

¹ Hartnell C. Philanthropy in Russia: a working paper. 2018. P. 13 [Электронный ресурс]. URL: <https://globalfundcommunityfoundations.org/wp-content/uploads/2019/04/Philanthropy-in-Russia-January-2018.pdf> (дата обращения: 11.02.2020).

² Новая парадигма социальных инвестиций в Российской Федерации. М., 2016. С. 9 [Электронный ресурс]. URL: <https://csrjournal.com/wp-content/uploads/2016/10/Социальные-инвестиции-в-России.pdf> (дата обращения: 11.02.2020).

зом, взаимодействие с властью может быть рассмотрено как ценный актив для ведения бизнеса, а «социально ответственные» действия в ответ на запрос властей – инвестициями в этот актив.

Почти 80 % компаний из рейтинга «Лидеры корпоративной благотворительности» важной заинтересованной стороной при реализации компанией социального инвестирования называют представителей власти. В качестве пояснений указываются административный ресурс, способность решения проблем на законодательном уровне, а также масштабность деятельности, авторитет и широкие информационные возможности. А 31 % компаний объясняют корпоративную благотворительность причинами вынужденного характера, 29 % – экономического характера³.

Основываясь на открытых источниках, мы предприняли попытку рассмотреть институциональную сторону взаимодействия бизнеса и власти. Для анализа GR-деятельности компаний были разработаны следующие критерии:

- 1) наличие должности или отдела по связям с органами власти в структуре управления компании;
- 2) участие в принятии решений (представительство в легислатуре);
- 3) наличие соглашений по социально-экономическому развитию, государственно-частному партнерству (наличие инвестиционных контрактов);
- 4) упоминание важности социального инвестирования и выстраивания взаимоотношений компании и власти в риторике представителей федеральной и/или региональной власти, представителей компании.

Дополнительные критерии, которые косвенно могут указывать на связь социального инвестирования с GR-деятельностью компаний:

- 1) представители компаний состоят в комитетах легислатур, сфера деятельности которых отвечает стратегическим интересам бизнеса;
- 2) вопросы корпоративной социальной ответственности и благотворительности входят в полномочия GR-специалиста;
- 3) приоритетные регионы, куда направляется большая часть социальных инвестиций (по социальным отчетам), совпадают с регионами присутствия компаний;
- 4) стратегические приоритеты региональных властей в социально-экономическом развитии включают привлечение бизнеса к социальному инвестированию.

Стимулирование бизнеса к социальному инвестированию в России происходит в верхних эшелонах власти. На пленарном заседании Петербургского международного экономического форума в 2017 году президент России отметил, что поддержка бизнеса и инвестирование в развитие должны стать «главным инструментом в решении социальных проблем». Он также подчеркнул, что «источником дополнительных инвестиций должен стать именно частный капитал»⁴. На этом же заседании В. Путин обратился к руководству крупней-

³ Все о лидерах 2017: по материалам проекта «Лидеры корпоративной благотворительности – 2017» / Авт.-сост. А. Болдырева. М.: Форум Доноров, 2017. С. 9.

⁴ Владимир Путин обозначил основные направления развития России [Электронный ресурс] // Newsland. 2017. 4 июня. URL: <https://newsland.com/community/politic/content/vladimir-putin-oboznachil-osnovnye-napravleniia-razvitiia-rossii/5858791> (дата обращения: 25.02.2020).

ших отечественных компаний и призвал «активно использовать открывающиеся возможности. Нужно создать у себя подразделения, которые будут работать со стартапами и венчурными фондами, которые будут финансировать эти проекты. Я прошу, чтобы это не осталось просто пустой фразой, я прошу вас это сделать практически и как можно скорее»⁵. Он обозначил широкий спектр социальных вопросов, требующих вложений в ближайшие шесть лет.

В мае 2018 года В. Путин подписал указ⁶, в котором обозначены национальные цели развития страны на период до 2024 года. Правительству Российской Федерации поручалось разработать национальные проекты (программы) по направлениям. Реакцией на этот указ стало предложение помощника Президента Российской Федерации А. Белоусова изъять у компаний металлургической, горнодобывающей и химической отраслей часть их «сверхдоходов» (по словам А. Белоусова, это свыше 500 млрд руб.) и направить их на достижение национальных целей развития. В предложенный список вошли 14 предприятий. Как отмечают крупные информационные издания, предложение было раскритиковано самими компаниями, Российским союзом промышленников и предпринимателей и Правительством Российской Федерации⁷.

Из данного списка нами были отобраны компании, которые имеют корпоративные благотворительные фонды и/или социальные программы (показатель активности в социальной деятельности), а также представительство в региональных легислатурах (показатель стремления к взаимодействию с региональной властью).

В результате выборка данного исследования состоит из шести крупных российских компаний: ПАО «Северсталь», ПАО «Магнитогорский металлургический комбинат» («ММК»), ООО «ЕвразХолдинг», ПАО «Горно-металлургическая компания «Норильский никель» («Норникель»), АО «Сибирская угольная энергетическая компания» («СУЭК»), АК «Алроса». Они активно проводят политику социального инвестирования, так как каждая из них имеет корпоративный благотворительный фонд и/или социальную программу, ежегодно получают высокие оценки по результатам исследования «Лидеры корпоративной благотворительности»⁸.

⁵ Владимир Путин принял участие в пленарном заседании Петербургского международного экономического форума [Электронный ресурс] // офиц. сайт Президента Рос. Федерации. 2017. 2 июня. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54667> (дата обращения: 25.02.2020).

⁶ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 07.05.2018 № 204. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201805070038> (дата обращения: 24.02.2020).

⁷ Базанова Е., Трифонова П., Дербилова Е. Власти попросят крупные компании потратить 300 млрд рублей на указ Путина [Электронный ресурс] // Ведомости. 2018. 27 авг. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/08/27/779028-vlasti-poprosyat> (дата обращения: 21.10.2019).

⁸ Лидеры корпоративной благотворительности [Электронный ресурс] // сайт Форума Доноров. 2008–2020. URL: <https://www.donorsforum.ru/projects/lkb/> (дата обращения: 10.03.2020).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Наличие должности или отдела по связям с органами власти в структуре управления компании

В каждой из указанных компаний имеется структура или должность по связям с органами власти. Чаще всего такой функционал выполняют заместитель генерального директора, вице-президент или советник генерального директора по взаимодействию с органами власти. Под их руководством могут находиться отделы, управления, директоры в регионах и т.д. Полезным для исследования будет рассмотреть направления работы и функции данных органов, так как нередкими являются случаи, когда в ведении структуры по взаимодействию с органами власти находятся полномочия по реализации корпоративной социальной ответственности и благотворительности (табл. 1).

Таблица 1 / Table 1

Отдел/должность по связям с органами власти / GR department/position

Компания	Наименование должности/отдела
Северсталь	– заместитель генерального директора по коммуникациям и взаимодействию с органами государственной власти – советник генерального директора дивизиона «Северсталь Российская сталь» по связям с государственными органами, общественностью и корпоративной социальной ответственности
ММК	– управление по связям с государственными органами
ЕвразХолдинг	– вице-президент по корпоративным коммуникациям (корпоративная социальная ответственность, взаимодействие с органами государственной власти и общественными организациями) – директор по связям с органами государственной власти (взаимодействие с федеральными, региональными и муниципальными органами власти; координация благотворительных и спонсорских проектов компании)
Норникель	– вице-президент по взаимодействию с органами власти и управления
СУЭК	– директор по отношениям с органами власти (директор по связям и коммуникациям). – отдел по взаимодействию с органами власти и управлению социальными проектами
Алроса	– вице-президент (взаимодействие с органами государственной власти и социальная политика компании) – управление социального развития и отдел регионального развития (под руководством вице-президента) – отдел по работе с органами государственной власти и связям с общественностью (под руководством вице-президента)

Источник: составлено авторами.

Так, например, должность советника генерального директора дивизиона «Северсталь Российская сталь» по связям с государственными органами, общественностью и корпоративной социальной ответственности включает в себя несколько направлений внешних коммуникаций. В ООО «ЕвразХолдинг» в функционал вице-президента по корпоративным коммуникациям и директора по связям с органами государственной власти входит координация благотворительных и спонсорских проектов; в АО «СУЭК» – отдел по взаимодействию с органами власти и управлению социальными проектами; в АК «Алроса» в полномочия вице-президента входит взаимодействие с органами государственной власти и социальная политика компании, также под его руководством находятся управление социального развития, отдел регионального развития и отдел по работе с органами государственной власти и связям с общественностью.

Таким образом, в четырех компаниях в полномочия GR-специалиста входит координация корпоративной социальной ответственности и благотворительности, что может указывать на связь политики социального инвестирования и GR-деятельности компаний.

2. Участие компаний в принятии решений (представительство в легислатуре)

Каждая из перечисленных компаний имеет своих представителей в региональных легислатурах. Однако есть определенные различия между ними по данному критерию. Среди предприятий присутствуют как те, которые имеют активы в нескольких регионах России (СУЭК – в 7, Северсталь – 5, Норникель – 4), так и те, которые являются «локомотивами экономики» одного или двух регионов (ММК и Алроса – 1, ЕвразХолдинг – 2). Компании, которые имеют активы в нескольких субъектах Российской Федерации, представлены в легислатурах лишь части из них, как правило, именно там, где предприятие является градообразующим или где расположены наиболее крупные его активы. На тех же основаниях выделяются приоритетные регионы для социальной деятельности компании: политика социального инвестирования проводится охотнее, если актив находится в моногороде, если в регионе расположен крупный актив компании или она является самым крупным предприятием региона (табл. 2).

Анализируя данные табл. 2, можно заключить, что в основном представители компаний являются членами стратегически значимых для своих работодателей комитетов, которые так или иначе влияют на регулирование институциональных условий деятельности предприятий. Чаще всего это комитеты по экономической политике; земельным отношениям, природным ресурсам и экологии; промышленной, инновационной политике и предпринимательству; бюджету и налогам.

Таблица 2 / Table 2

Представительство компаний в региональных парламентах / Company representation in regional legislatures

Компания	Региональная легислатура	ФИО и должность представителя	Комитет, в котором состоит представитель
Северсталь	Законодательное Собрание Вологодской области	1. Гусева Людмила Анатольевна, заместитель начальника управления коммуникаций АО «Северсталь Менеджмент», советник генерального директора дивизиона «Северсталь Российская сталь» по связям с государственными органами, общественностью и корпоративной социальной ответственности	Комитет по социальной политике
		2. Макаров Андрей Николаевич, начальник управления правового обеспечения деятельности дивизиона «Северсталь Российская сталь» на внутреннем рынке (АО «Северсталь-Менеджмент»)	Комитет по экологии и природопользованию
ММК	Законодательное Собрание Республики Карелия	1. Воробьев Максим Александрович, генеральный директор АО «Карельский окатыш», АО «Северсталь Менеджмент»	Комитет по экономической политике Комитет по природным ресурсам и экологии
	Законодательное Собрание Челябинской области	1. Дремов Владимир Владимирович, начальник управления информации, общественных связей и рекламы ПАО «ММК»	Комитет по информационной политике; комитет по экономической политике и предпринимательству
		2. Еремин Андрей Анатольевич, директор по экономике, член Правления ПАО «ММК», член Правления благотворительного фонда «Металлург»	Комитет по бюджету и налогам (заместитель председателя)
		3. Шеметова Марина Викторовна, глава медицинской комиссии благотворительного фонда «Металлург», член благотворительного фонда «Я – женщина» ПАО «ММК»	Комитет по социальной политике

Компания	Региональная легислатура	ФИО и должность представителя	Комитет, в котором состоит представитель
ЕвразХолдинг		4. Шепилов Сергей Викторович, главный юрист ПАО «ММК», директор ООО «ММК-ПРАВО»	Комитет по законодательству, государственному строительству и местному самоуправлению (заместитель председателя)
		5. Шиляев Павел Владимирович, генеральный директор ПАО «ММК»	Комитет по промышленной политике и транспорту (председатель)
		1. Баканьев Сергей Никифорович, директор по капитальному строительству ООО «Распадская угольная компания» (80 % акций принадлежит ООО «ЕвразХолдинг»)	Комитет по вопросам промышленной политики, жилищно-коммунального хозяйства и имущественных отношений
	Совет народных депутатов Кемеровской области	2. Денякин Андрей Анатольевич, директор по специальным вопросам дивизиона «Сибирь» ООО «ЕвразХолдинг»	Комитет по вопросам туризма, спорта и молодежной политики Комитет по вопросам промышленной политики, жилищно-коммунального хозяйства и имущественных отношений Комитет по вопросам бюджета, налоговой политики и финансов
		3. Юрьев Алексей Борисович, управляющий директор АО «ЕВРАЗ Объединенный Западно-Сибирский металлургический комбинат» (2011–2019 годы)	Комитет по вопросам промышленной политики, жилищно-коммунального хозяйства и имущественных отношений
		1. Кушнарев Алексей Владиславович, управляющий директор АО «ЕВРАЗ Нижнетагильский металлургический комбинат»	Комитет по промышленной, инновационной политике и предпринимательству
	Законодательное Собрание Свердловской области	2. Радаев Владимир Григорьевич, председатель профсоюзного комитета АО «ЕВРАЗ Нижнетагильский металлургический комбинат»	Комитет по социальной политике (заместитель председателя)

Компания	Региональная легислатура	ФИО и должность представителя	Комитет, в котором состоит представитель
Норникель	Законодательное Собрание Красноярского края	1. Демидов Владимир Петрович, директор Красноярского представительства ПАО «Норникель» (2010–2015 годы)	Комитет по промышленной политике, транспорту и связи (председатель) Комитет по образованию, культуре и спорту
		2. Дьяченко Алексей Михайлович, директор Красноярского представительства ПАО «Норникель»	Комитет по природным ресурсам и экологии; Комитет по делам Севера и коренных малочисленных народов
		3. Свиридов Дмитрий Викторович, заместитель директора Заполярного филиала ПАО «Норникель» по региональной политике и корпоративным проектам (до 2016 года), директор Красноярского представительства ПАО «Норникель» (2015–2016)	Председатель Законодательного Собрания Красноярского края
	Мурманская областная Дума	1. Иванов Максим Анатольевич, заместитель генерального директора АО «Кольская ГМК» по региональной политике и корпоративным проектам (до чернее предприятие ПАО «Норникель»)	Комитет по природопользованию, экологии, рыбохозяйственному и агропромышленному комплексу (заместитель председателя) Комитет по бюджету, финансам и налогам Комитет по экономической политике, энергетике и жилищно-коммунальному хозяйству Комитет по социальной политике и охране здоровья

Компания	Региональная легислатура	ФИО и должность представителя	Комитет, в котором состоит представитель
СУЭК	Совет народных депутатов Кемеровской области	1. Понизов Александр Владимирович, директор шахты им. С. М. Кирова АО «СУЭК-Кузбасс»	Комитет по вопросам промышленной политики, жилищно-коммунального хозяйства и имущественных отношений Комитет по вопросам аграрной политики, землепользования и экологии
	Законодательная Дума Хабаровского края	1. Добровольский Александр Иванович, исполнительный директор АО «Уралуголь» (актив АО «СУЭК»)	Комитет по вопросам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и топливно-энергетического комплекса
	Законодательное Собрание Забайкальского края	1. Циношкин Георгий Михайлович, генеральный директор ОАО «Разрез «Харанорский» (актив АО «СУЭК»)	Комитет по государственной политике и местному самоуправлению
	Верховный Совет Республики Хакасия	1. Шаповаленко Геннадий Николаевич, директор разреза «Черногорский», ООО «СУЭК-ХАКАСИЯ»	Комитет по экологии, природопользованию
Алроса	Государственное собрание (ИЛ ТУМЭН) Республики Саха (Якутия)	1. Богданов Владимир Николаевич, инженер по диагностике авиационной техники АО «Авиакомпания АЛРОСА»	Комитет по строительству, жилищно-коммунальному хозяйству и энергетике
		2. Пискунов Олег Владимирович, генеральный директор ООО «Алмаз-Антарекс» (дочерняя компания АК «АЛРОСА»)	Комитет по экономической, инвестиционной и промышленной политике Комитет по государственному строительству и законодательству Комитет по земельным отношениям, природным ресурсам и экологии (заместитель председателя)

Источник: составлено авторами.

Кроме того, довольно часто компания имеет своего представителя в комитете по социальной политике. Так, от ПАО «Северсталь» в Законодательном Собрании Вологодской области представлен один депутат в комитете по социальной политике, который в компании имеет должность советника генерального директора дивизиона «Северсталь Российская сталь» по связям с государственными органами, общественностью и корпоративной социальной ответственности. От ПАО «ММК» в Законодательном Собрании Челябинской области в комитет по социальной политике входит представитель от благотворительных фондов «Металлург» и «Я – женщина». ООО «ЕвразХолдинг» имеет двух представителей: в Совете народных депутатов Кемеровской области в комитете по вопросам туризма, спорта и молодежной политике состоит директор по социальным вопросам дивизиона «Сибирь», а в Законодательном Собрании Свердловской области в комитете по социальной политике – председатель профсоюзного комитета компании. ПАО «Норникель» также имеет двух представителей: в Законодательном собрании Красноярского края членом комитета по образованию, культуре и спорту является экс-директор красноярского представительства компании, а в Мурманской областной Думе членом комитета по социальной политике и охране здоровья – заместитель генерального директора АО «Кольская ГМК» по региональной политике и корпоративным проектам. В комитетах, связанных с социальной политикой, от АО «СУЭК» и АК «Алроса» представителей нет.

Будучи представленными в региональных легислатурах, депутаты от компании продолжают реализацию социального инвестирования через взаимодействие с органами власти и участвуют в законотворческой деятельности, в том числе в социальной сфере. Интересным является тот факт, что указанные представители в социальных комитетах также осуществляют социальным инвестированием в компании, занимая соответствующие должности.

3. Наличие соглашений по социально-экономическому развитию, государственно-частному партнерству (наличие инвестиционных контрактов)

Каждая из рассмотренных компаний имеет соглашения с региональными органами государственной власти, однако такие соглашения есть далеко не во всех территориях присутствия. Соглашения реализуются исходя из стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, в которых отражены приоритетные направления взаимодействия с бизнесом. В стратегии каждого региона, где представлены изучаемые компании, среди основных приоритетов указаны взаимодействие с коммерческими организациями, реализация совместных проектов в рамках государственно-частного партнерства, привлечение частных инвестиций в сферу социальной политики и т. д.

Несмотря на то, что все регионы отмечают взаимодействие с бизнесом как важный элемент социально-экономического развития территории, подходы органов власти к такому взаимодействию имеют отличия. Так, например, одни регионы (Республика Карелия, Забайкальский и Красноярский края, Вологодская, Кемеровская, Челябинская области) отмечают необходимость

консолидации ресурсов бизнеса и власти и развитие государственно-частного партнерства, другие (Хабаровский край, Мурманская область) делают акцент на способах стимулирования бизнеса к участию в совместных проектах (как правило, речь идет о создании институциональных условий для привлечения бизнеса, совершенствовании налогового законодательства, развитии конкуренции в социальной сфере и т.д.). В Стратегии Республики Саха (Якутия) АК «Алроса» названа важным партнером, интересы которого нужно учитывать при реализации региональной политики.

Таким образом, стратегии социально-экономического развития регионов фиксируют стремление органов власти к взаимодействию с бизнесом, что находит отражение в соглашениях о партнерстве, различных инвестиционных контрактах, совместных проектах и т. д.

4. Упоминание важности социального инвестирования и выстраивания взаимоотношений компании и власти в риторике представителей федеральной и/или региональной власти, представителей компании

В табл. 3 представлены высказывания ряда представителей власти и бизнеса о важности социального инвестирования и взаимодействия друг с другом в различных источниках (средства массовой информации, официальные сайты органов власти и пр.).

Таблица 3 / Table 3

Публичная риторика представителей органов власти и бизнеса / Public rhetoric of government and business representatives

Представители власти / бизнеса	Публичная риторика
Представители власти	Олег Кувшинников, губернатор Вологодской области: «Власть слышит бизнес, бизнес слышит власть, потому что мы вместе реализуем огромное количество социальных проектов. Мы заинтересованы в развитии бизнеса, бизнес заинтересован, чтобы власть слышала и создавала условия для развития инвестиций. Диалог развивается по многим направлениям» ⁹ .
	Андрей Чибис, врио губернатора Мурманской области: «Норникель для нас партнер стратегический, мы плотно работаем. Очень хорошо, что сегодня мы подписываем соглашение, которое направлено в том числе и на увеличение инвестиций в нашу область, мы в свою очередь будем предоставлять все возможные преференции для этой компании, всячески помогать» ¹⁰ .

⁹ Предприниматели Вологодчины обратились к Губернатору с просьбой о продвижении и защите проекта «Настоящий вологодский продукт» [Электронный ресурс] // офиц. сайт Законодат. Собр. Вологод. обл. 2019. 21 марта. URL: https://www.vologdazso.ru/events/161825/?sphrase_id=683 (дата обращения: 11.03.2020).

¹⁰ «Норникель» и Мурманская область подписали допсоглашение к спецконтракту по модернизации Кольской ГМК [Электронный ресурс] // Ведомости. 2019. 9 апр. URL: https://www.vedomosti.ru/press_releases/2019/04/09/nornikel-i-murmanskaya-oblast-podpisali-dopolnitelnoe-soglasenie-k-spetskontraktu-po-modernizatsii-kolskoi-gmk (дата обращения: 14.03.2020).

Представители власти / бизнеса	Публичная риторика
	Валентин Коновалов, глава республики Хакасия: «В Хакасии РУСАЛ и СУЭК также владеют крупными предприятиями. Однако отношение к нашей территории и ее жителям – потребительское. И вы, и я – мы хорошо понимаем, какие рычаги есть у власти для воздействия на крупный бизнес. У сотен тысяч жителей Хакасии, как и у вас, тоже есть право на достойную жизнь. Вам лучше взять на себя реальную социальную нагрузку, платить больше налогов, и без конфликтов и сложностей – работать на благо в том числе и нашего региона»¹¹.
	Айсен Николаев, глава Республики Якутия: «АЛРОСА является локомотивом экономики республики <...> «люди дорожат алмазами». И все свои действия прошу сверять с этими словами». «Уверен, что компания сохранит свое значительное влияние на социальную жизнь Мирнинского района. Необходимо, чтобы у руководства республики, района и компании в этом вопросе была единая позиция». «Дальнейшее сотрудничество компании и правительства республики, которое продолжалось на протяжении многих лет, должно только крепнуть. Уверен, что мы будем и дальше активно взаимодействовать»¹².
	Людмила Магомедова, депутат Законодательного Собрания Красноярского края: «В проекте бюджета края предусмотрены средства на строительство новых школ, но, скорее всего, это будет не в Норильске. Поэтому у меня огромная просьба к руководству компании поучаствовать в этом строительстве, насколько это возможно, в перспективе 2017—2019 годов»¹³.
Представители бизнеса	Виктор Рашников, председатель Совета директоров ПАО «ММК»: «Мы рассматриваем проекты в сфере социальной ответственности как долгосрочные инвестиции, создающие основу для устойчивого развития компании и региона ее присутствия»¹⁴.

¹¹ Коновалов – олигархам: «Вам лучше взять на себя реальную социальную нагрузку и работать на благо Хакасии» [Электронный ресурс] // Инф. агентство «Хакасия». 2018. 7 нояб. URL: <http://www.19rus.info/index.php/vlast-i-politika/item/92574-kononov-oligarkham-vam-luchshe-vzyat-na-sebya-realnyu-sotsialnyu-nagruzku-i-rabotat-na-bлаго-khakasii> (дата обращения: 14.03.2020).

¹² Айсен Николаев: Я защищаю интересы многонационального народа Якутии [Электронный ресурс] // YSIA.RU. 2019. 23 апр. URL: <http://ysia.ru/ajsen-nikolaev-ya-zashchishhayu-interesy-vsego-mnogonatsionalnogo-naroda-yakutii/> (дата обращения: 14.03.2020).

¹³ Обязательства «Норникеля» исполняются [Электронный ресурс] // офиц. сайт Законодат. Собр. Краснояр. края. 2016. 27 окт. URL: <https://www.sobranie.info/newsinfo.php?UID=52901> (дата обращения: 11.03.2020).

¹⁴ Антышев А. Социальные инвестиции ММК за полгода превысили 1, 1 млрд рублей [Электронный ресурс] // Аргументы недели. 2018. 13 сент. URL: <https://argumenti.ru/economics/2018/09/585484> (дата обращения: 11.03.2020).

Представители власти / бизнеса	Публичная риторика
	Владимир Рашевский, генеральный директор ОА «СУЭК»: «В крае очень деятельное руководство, с которым мы работаем уже десятый год. Наши отношения взаимовыгодные и отличаются полным взаимопониманием сторон. И мы, конечно, будем развивать социальную инфраструктуру районов, где расположены предприятия компании»¹⁵. «Для нас важна благоприятная экономическая ситуация в Республике, социальная стабильность, безопасная работа и комфортная жизнь наших сотрудников. Это не только обеспечивает устойчивую работу наших предприятий, но и позволяет планировать развитие компании в долгосрочной перспективе»¹⁶.
	Владимир Потанин, президент ПАО «Норникель»: «Проекты, которые реализует «Норникель», важны не только для компании. Это важная точка совпадения наших интересов с интересами администрации регионов, и мы будем развивать сотрудничество в этом направлении»¹⁷.
	Елена Безденежных, вице-президент – статс-секретарь — руководитель блока взаимодействия с органами власти и управления ПАО «Норникель»: «Мы уже понимаем, какие инициативы нужно поддерживать. С помощью властей, естественно. Потому что именно они являются «застрельщиками» в данной области. Именно они подсказывают, какие спортивные, детские, социальные, экологические либо другие инициативы нужны на территории Забайкалья»¹⁸.
	Наталья Поппель, начальник управления корпоративной социальной ответственности ПАО «Северсталь»: «Есть классическое видение, что устойчивость собственного развития абсолютно связана с устойчивым развитием регионов присутствия и общества»¹⁹.

Источник: составлено авторами.

¹⁵ Бек Т. Правительство Хабаровского края окажет содействие развитию железнодорожной инфраструктуры в регионе [Электронный ресурс] // GUDOK.RU. 2018. 12 сент. URL: <https://www.gudok.ru/news/?ID=1434548> (дата обращения: 14.03.2020).

¹⁶ Республика Хакасия и ОАО «СУЭК» продолжают совместную работу по реализации важнейших социально-экономических проектов [Электронный ресурс] // сайт АО «СУЭК». 2014. 24 апр. URL: <http://www.suek.ru/media/Melnichenko-in-media/respublika-khakasiya-i-oao-suek-prodolzhayut-sovmestnuyu-rabotu-po-realizatsii-vazhneyshikh-sotsialno-ekonomicheskikh-proektov/> (дата обращения: 11.03.2020).

¹⁷ Обязательства «Норникеля» исполняются...

¹⁸ Елена Безденежных: «Забайкалье – регион с обширным ресурсным потенциалом и выходом на азиатские рынки» [Электронный ресурс] // КолаНьюс. 2018. 15 фев. URL: <http://kn51.ru/novosti/zabaykalskiy-kray/2018/2/15/elena-bezdenezhnyh-zabaykale-region-s-obshirnym-resursnym> (дата обращения: 11.03.2020).

¹⁹ Лепина М. Наследники: история корпоративной ответственности «Северстали» [Электронный ресурс] // Милосердие.ru. 2015. 22 мая. URL: <https://www.miloserdie.ru/article/nasledniki-istoriya-korporativnoj-otvetstvennosti-severstali/> (дата обращения: 11.03.2020).

Таким образом, риторика представителей власти и бизнеса лишь подтверждает, что социальное инвестирование бизнеса является важным элементом сотрудничества: социальная деятельность приносит ряд преференций (*«будем предоставлять все возможные преференции для этой компании, всячески помогать»*), а в случае недостаточно активного участия компаний возможны негативные санкции со стороны власти, о чем публично говорят довольно редко (*«рычаги есть у власти для воздействия на крупный бизнес», без «конфликтов и сложностей работать на благо региона»*).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Социальное инвестирование является современным механизмом решения социальных проблем и имеет непосредственное отношение к благотворительной деятельности компаний. Тем не менее социальные инвестиции носят более рациональный характер. Бизнес реализует проекты социального инвестирования с учетом основных стейкхолдеров и в стратегической перспективе получает эффект возврата для бизнеса в виде определенной системы защиты со стороны государства, доступа к льготам, устойчивых позиций в регионах присутствия и т.д. Бизнес-структуры рассматривают хорошие отношения с властью как ценный актив для ведения бизнеса, а «социально ответственные» действия становятся инвестициями в этот актив.

Особенностью российской модели социального инвестирования является весомая роль государства, так как плановое прошлое оказало влияние на понимание социальной функции бизнеса как данности, позволяющей восполнить дефицит финансирования соответствующих государственных программ. В настоящее время ситуация смещается в сторону взаимовыгодного сотрудничества, компании стремятся не заменить государство в решении социальных проблем, а дополнять его. В связи с этим 80 % крупных социально ориентированных российских компаний считают взаимодействие с властью одним из наиболее значимых приоритетов своей деятельности.

Каждая из рассмотренных в статье компаний имеет структуру или должность по связям с органами власти. В их полномочия входит координация корпоративной социальной ответственности и благотворительности, что может указывать на связь между политикой социального инвестирования и GR-деятельностью компаний.

В большинстве регионов присутствия компании ориентированы на проведение активной GR-деятельности, так как взаимодействие с региональной властью воспринимается бизнесом как необходимое условие для их стабильной деятельности и влияет на развитие в долгосрочной перспективе. Существует запрос и со стороны региональных властей к сотрудничеству с бизнесом в социальной сфере. Примечательно, что в стратегиях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в качестве основных приоритетов называются привлечение частных инвестиций в социальную сферу и реализация проектов в рамках государственно-частного партнерства.

На институциональном уровне взаимодействие региональной власти и бизнеса происходит через региональные легислатуры. Как правило, ком-

пания представлена в легислатурах тех регионов, где она является значимой, градообразующей или имеет весомый актив. Таким же образом определяются и приоритетные территории для социального инвестирования.

В общем данные из открытых источников, таких как биографии представителей компаний, публичные высказывания представителей власти и бизнеса, корпоративные документы и документы стратегического планирования регионов, позволяют проследить взаимосвязь между политикой социального инвестирования и GR-деятельностью российского бизнеса.

Библиографический список

Виханский О. С. Стратегическое управление. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Гардарики, 1998. 296 с.

Ицкович Г. Тройная спираль. Университеты – предприятия – государство: инновации в действии // Пер. с англ. под ред. А. Ф. Уварова. Томск: Изд-во Том. гос. ун-та систем упр. и радиоэлектроники, 2010. 237 с.

Катлин С. М., Сентер А. Х., Брум Г. М. Паблик рилейшнз: теория и практика. 8-е изд. / Пер. с англ.; под ред. Я. В. Заболотского. М.: Изд. дом «Вильямс», 2003. 624 с.

Кузина О. Е., Чернышева М. В. Корпоративная благотворительность и ответственность: обоснование понятий // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2015. № 4. С. 154–165. DOI: 10.14515/monitoring.2015.4.08.

Лапина Н. Ю., Чирикова А. Е. Стратегии региональных элит: экономика, модели власти, политический выбор. М.: ИНИОН РАН, 2000. 198 с.

Мордвинцев И. А. Теоретические подходы к исследованию социальных инвестиций в государственную молодежную политику // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. 2010. № 1. С. 76–81.

Перегудов С. П., Семенов И. С. Бизнес и государство в социальной сфере: конфронтация или партнерство? // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 6. С. 58–66.

Перекрестов Д. Г., Поварич И. П., Шабашев В. А. Корпоративная социальная ответственность: вопросы теории и практики. М.: Академия Естествознания, 2011. 215 с.

Саламон М. Л. Финансовый рычаг добра: новые горизонты благотворительности и социального инвестирования / Пер. с англ. С. Филина. М.: Альпина Паблишер, 2016. 171 с.

Социальное инвестирование в современных государствах / Под ред. Е. С. Вотченко, И. В. Богдасева. Краснодар: Кубан. гос. ун-т, 2018. 132 с.

Социально-ответственный бизнес: глобальные тенденции и опыт стран СНГ / Под ред. М. И. Либоракиной; пер. с англ. А. А. Лаптева. М.: Фонд «Ин-т экономики города», 2001. 72 с.

Трошин А. В., Морозова И. А. От благотворительности к социальному инвестированию: зарубежный опыт и российская действительность // Сове-

менные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. 2012. № 17. С. 304–310.

Шохин А. Н. Бизнес и власть в России: теория и практика взаимодействия / Науч. ред. и рук. авт. колл. А. Н. Шохин. М.: Изд-во НИУ ВШЭ, 2011. 352 с.

Экономическая политология. Отношения бизнеса с государством и обществом / Под общ. ред. А. Д. Богатурова. М.: Аспект-пресс, 2012. 240 с.

GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством / Отв. ред. Л. В. Сморгун, Л. Н. Тимофеева. М.: РОССПЭН, 2012. 406 с.

Bentley A. The process of government: A study of social pressures. 2nd ed. NY: Routledge, 2017. 534 p.

Bhattacharya C., Sen S. Doing better at doing good: When, why, and how, consumers respond to corporate social initiatives // California Management Review. 2004. Vol. 47, № 1. P. 9–25. DOI: 10.2307/41166284.

Crane A., Matten D., Spence L. J. Corporate social responsibility: In global context (the pre-publication version of Chapter 1) // Corporate social responsibility: Readings and cases in global context / Ed. by A. Crane, D. Matten, L. J. Spence. London: Routledge, 2008. P. 3–20.

Elkington J. Towards the sustainable corporation: Win-win-win business strategies for sustainable development // California Management Review. 1994. Vol. 36, № 2. P. 90–100. DOI: 10.2307/41165746.

McElroy C. Corporate foundations in the mining industry: The relationship between responsible investment and social investment // Journal of Sustainable Finance & Investment. 2012. Vol. 2, № 3–4. P. 240–256. DOI: 10.1080/20430795.2012.742636.

Mele D. Corporate social responsibility theories // The Oxford handbook of corporate social responsibility / Ed. by A. Crane, D. Matten, A. McWilliams et al. NY: Oxford University Press, 2008. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199211593.003.0003.

O'Mahony B. Developing and sustaining an effective lobbying campaign. Montreal: World Federation of Hemophilia, 2006. 26 p.

Porter M., Kramer M. Strategy and society: The link between competitive advantage and corporate social responsibility // Harvard Business Review. 2006. Vol. 84, № 12. P. 78–92.

Информация об авторах

Поденщикова Юлия Михайловна – ведущий аналитик отдела модерации обращений в социальных сетях информационно-аналитического управления ГБУ «Центр информационного развития Пермского края», 614000, Россия, г. Пермь, ул. Монастырская, 14

ORCID: 0000-0002-4858-9171

ResearcherID: –

Электронный адрес: podenshikova.julya19@gmail.com

Пунина Ксения Александровна – к.полит.н., доцент, доцент кафедры политических наук ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0002-4146-6398

ResearcherID: –

Электронный адрес: puninaka@psu.ru

Статья получена 24 марта 2020 года

UDC 338.2:316.334.2

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-418-440

SOCIALLY RESPONSIBLE INVESTING AS A PART OF THE RUSSIAN COMPANIES GR-STRATEGY

Juliya M. Podenshikova

SBI of the Perm Region Perm Region Center for Information
Development, 14 Monastyrskaya str., Perm, 614000, Russia

ORCID: 0000-0002-4858-9171

ResearcherID: –

E-mail: podenshikova.julya19@gmail.com

Kseniya A. Punina

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0002-4146-6398

ResearcherID: –

E-mail: puninaka@psu.ru

For citation:

Podenshikova, Ju. M. and Punina, K. A. (2020), “Socially responsible investing as a part of the Russian companies GR-strategy”, *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 3, pp. 418–440, doi: 10.17072/2218-9173-2020-3-418-440.

Introduction: in modern Russia more and more corporations endorse a social responsibility stand, utilizing it not only “within” the organization, but also for the society on the territory of their presence. What motivates businesses to participate in resolving social problems? Do power structures play an important role in this process?

Objectives: to identify the relationship between socially responsible investing and GR-activity of Russian companies.

Methods: cross-case analysis and discourse analysis. Several large Russian companies that were included in the so-called “Belousov list” were selected for study. Among these companies, we selected those that have their own corporate funds or social programs, as well as representatives in regional legislatures. The sample included Severstal, Magnitogorsk Iron and Steel Works, EVRAZ, Norilsk Nickel, SUEK and ALROSA.

Results: socially responsible investing in Russia is related to the GR-activity of companies. All the corporations studied have special departments responsible

for interaction with the authorities. Their functions also includes corporate social responsibility and social policy issues. Companies have their own social programs, charitable foundations, agreements signed with regional authorities, as well as representatives in regional legislatures.

Conclusions: socially responsible investing has a return effect; however, this is not only social or financial effect. Business receives a number of preferences from the government in exchange for its social activities, while insufficient business activity in social sphere may lead to sanctions from the authorities.

Keywords: socially responsible investing; government relations; GR-strategies; corporate social responsibility; impact investing; social policy; corporate charity

References

Vikhanskii, O. S. (1998), *Strategicheskoe upravlenie* [Strategic management], 2nd ed., Gardarika, Moscow, Russia.

Etzkowitz, H. (2010), *Troinaya spiral'. Universitety – predpriyatiya – gosudarstvo: innovatsii v deistvii* [The triple helix: University – industry – government innovation in action], translated by Uvarov, A. F. (ed.), Publishing House of TUSUR, Tomsk, Russia.

Cutlip, S. M., Center, A. H. and Broom, G. M. (2003), *Pablik rilejshnz: teoriya i praktika* [Effective public relations], translated by Zabolotskii, Ya. V. (ed.), Williams Publishing House, Moscow, Russia.

Kuzina, O. E. and Chernysheva, M. V. (2015), “Corporate charity: Foundation of notions”, *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*, no. 4, pp. 154–165, doi: 10.14515/monitoring.2015.4.08.

Lapina, N. Yu. and Chirikova, A. E. (2000), *Strategii regional'nykh elit: ekonomika, modeli vlasti, politicheskii vybor* [Regional elite strategies: Economics, power models, political choice], INION RAN, Moscow, Russia.

Mordvintsev, I. A. (2010), “Theoretical approaches to investigation of social investment in the youth state policy”, *Journal of Volgograd State University. Economics*, no. 1, pp. 76–81.

Peregudov, S. P. and Semenenko, I. S. (2009), “Business and government in the social sphere: Confrontation or partnership?”, *World Economy and International Relations*, no. 6, pp. 58–66.

Perekrestov, D. G., Povarich, I. P. and Shabashev, V. A. (2011), *Korporativnaya social'naya otvetstvennost': voprosy teorii i praktiki* [Corporate social responsibility: Issues of theory and practice], Russian Academy of Natural History, Moscow, Russia.

Salamon, M. L. (2016), *Finansovyi ryuchag dobra: Novye gorizonty blagotvritel'nosti i social'nogo investirovaniya* [Leverage for good: An introduction to the new frontiers of philanthropy and social investment], translated by Filin, S., Alpina Publisher, Moscow, Russia.

Votchenko, E. S. and Bogashev, I. V. (eds.) (2018), *Sotsial'noe investirovanie v sovremennyykh gosudarstvakh* [Socially responsible investing in modern states], Publishing House of Kuban State University, Krasnodar, Russia.

Liborakina, M. I. (ed.) (2001), *Sotsial'no-otvetstvennyi biznes: global'nye tendencii i opyt stran SNG* [Socially responsible business: Global trends and experience

of the CIS countries], translated by Lapteva, A. A., Institute for Urban Economics (IUE), Moscow, Russia.

Troshin, A. V. and Morozova, I. A. (2012), "From charity to social investment: Foreign experience and Russian reality", *Sovremennye tendentsii v ekonomike i upravlenii: novyi vzglyad*, no. 17, pp. 304–310.

Shokhin, A. N. (ed.) (2011), *Biznes i vlast' v Rossii: teoriya i praktika vzaimodeistviya* [Business and government in Russia: Theory and practice of interaction], Publishing House of Higher School of Economics, Moscow, Russia.

Bogaturov, A. D. (ed.) (2012), *Ekonomicheskaya politologiya. Otnosheniya biznesa s gosudarstvom i obshchestvom* [Economic political science: Business relations with the state and society], Aspect Press, Moscow, Russia.

Smorgunov, L. V. and Timofeeva, L. N. (eds.) (2012), *GR-svyazi s gosudarstvom: teoriya, praktika i mekhanizmy vzaimodeistviya biznesa i grazhdanskogo obshchestva s gosudarstvom* [GR-communications with the state: Theory, practice and mechanisms of interaction between business, civil society and the state], ROSSPEN, Moscow, Russia.

Bentley, A. (2017), *The process of government: A study of social pressures*, 2nd ed., Routledge, NY, US.

Bhattacharya, C. B. and Sen, S. (2004), "Doing better at doing good: When, why, and how, consumers respond to corporate social initiatives", *California Management Review*, vol. 47, no. 1, pp. 9–25, doi:10.2307/41166284.

Crane, A., Matten, D. and Spence, L. J. (2008), "Corporate social responsibility: In global context" (the pre-publication version of Chapter 1), in Crane, A., Matten, D. and Spence, L. J., *Corporate social responsibility: Readings and cases in global context*, Routledge, London, UK, pp. 3–20.

Elkington, J. (1994), "Towards the sustainable corporation: Win-win-win business strategies for sustainable development", *California Management Review*, vol. 36, no. 2, pp. 90–100, doi: 10.2307/41165746.

McElroy, C. (2012), "Corporate foundations in the mining industry: The relationship between responsible investment and social investment", *Journal of Sustainable Finance & Investment*, vol. 2, no. 3–4, pp. 240–256, doi: 10.1080/20430795.2012.742636.

Mele, D. (2008), "Corporate social responsibility theories", in Crane, A., Matten, D., McWilliams, A. et al. (eds.), *The Oxford handbook of corporate social responsibility*, Oxford University Press, NY, US, doi: 10.1093/oxfordhb/9780199211593.003.0003.

O'Mahony, B. (2006), *Developing and sustaining an effective lobbying campaign*, World Federation of Hemophilia, Montreal, Canada.

Porter, M. and Kramer, M. (2006), "Strategy and society: The link between competitive advantage and corporate social responsibility", *Harvard Business Review*, vol. 84, no. 12, pp. 78–92.

Received March 24, 2020



УДК 32(470+570):551.5

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-441-454

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ БОРЬБЫ С ИЗМЕНЕНИЕМ КЛИМАТА

Н. Р. КОШКИНА

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова,
г. Москва, Россия

Для цитирования:

Кошкина Н. Р. Государственная политика Российской Федерации в области борьбы с изменением климата // *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2020. Т. 12, № 3. С. 441–454. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-441-454.

Введение: изменение климата является одной из самых актуальных проблем XXI века, затрагивающей и Россию. Возможные последствия изменения климата на территории страны обуславливают необходимость реализации эффективной государственной политики в области борьбы с изменением климата.

Цель: выявление особенностей государственной политики Российской Федерации в области борьбы с изменением климата.

Методы: анализ документов.

Результаты: рассмотрена нормативная правовая база в области борьбы с изменением климата, проанализированы особенности государственной климатической политики Российской Федерации, оценена ее эффективность.

Выводы: нормативно-правовое регулирование в области борьбы с изменением климата носит фрагментарный характер, преобладают меры, направленные на сокращение выбросов парниковых газов. Государственная климатическая политика Российской Федерации основана преимущественно на добровольном участии крупных компаний, не является эффективной и порождает дополнительные вызовы для российской экономики в среднесрочной перспективе. Требуется создать целостную нормативную правовую базу, значительно расширяющую инструментарий климатической политики с учетом глобальной экологической повестки.

Ключевые слова: климатическая политика; изменение климата; борьба с изменением климата; выбросы парниковых газов

ВВЕДЕНИЕ

Климатические изменения тесно связаны с другими глобальными экологическими проблемами, среди которых сокращение биоразнообразия, обезлесение, опустынивание, сокращение экономически доступных запасов пресной воды (Данилов-Данильян, 2019) и, как следствие, нестабильность условий хозяйствования, экономические, социальные и политические проблемы мирового масштаба. В глобальном смысле изменение климата представляет угрозу для выживания человечества.

Мировое сообщество, осознавая масштабность проблемы и необходимость принятия срочных мер по предотвращению ее причин и последствий, реализует климатическую политику, направленную на уменьшение антропогенного влияния на климатическую систему. Такая политика проводится как на международном, так и национальном уровне.

Изменение климата и его последствия актуальны и для России. По данным Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, с 1999 по 2017 год количество опасных погодных явлений в стране увеличилось более чем в 3,5 раза¹. Средняя температура приземного воздуха в России повышается со скоростью 0,43 °C за 10 лет, что в 2,5 раза быстрее, чем в среднем по миру. Ожидаемыми последствиями изменения климата на территории страны стали увеличение показателя среднего количества осадков, фактора изменчивости температуры, экстремальных температур, а также засуха и таяние вечной мерзлоты (Акимов и др., 2016).

Более того, на сегодняшний день Российская Федерация является четвертым по величине выбросов парниковых газов эмитентом в мире, уступая лишь Китаю, США и Индии. На долю страны приходится 4,7 % общего объема глобальных выбросов углекислого газа². В этой связи необходима разработка эффективной национальной климатической политики, направленной на уменьшение антропогенного влияния на климат, а также предусматривающей меры по адаптации и смягчению изменения климата с целью предотвращения катастрофических последствий.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Вопросам, связанным с изменением климата и различным его аспектам, посвящено множество исследований. Так, вопросы устойчивого развития изучены в работах профессора С.Н. Бобылева (Бобылев, 2017). Сущность проблемы изменения климата и ее последствия также отражены в большом числе научных исследований (Порфирьев и Катцов, 2011; Данилов-Данильян, 2019; Collins et al., 2013; Clark et al., 2016).

Важное место в научной литературе по проблеме экономики изменения климата занимают работы, в которых рассматривались теоретические

¹ Доклад об особенностях климата на территории Российской Федерации за 2018 год. М., 2019. 79 с. [Электронный ресурс]. URL: http://www.meteorf.ru/upload/pdf_download/oklimat-rf-2018.pdf (дата обращения: 15.07.2020).

² Global Carbon Atlas. Emissions – 2018 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions> (дата обращения: 15.07.2020).

и практические аспекты климатической политики, ее формирования и реализации как в России (Шелудков, 2015; Русакова, 2015; Кокорин, 2016; Бобылев, 2017; Степанова и Гаврильева, 2018; Макаров и др., 2018; Федоров, 2017), так и за рубежом (DeShazo and Freeman, 2007; Calel, 2016; Clark, 2016; Di Gregorio et al., 2019).

Нельзя не отметить, что основой для формирования и развития климатической политики в развитых странах стала концепция устойчивого развития, которая, зародившись как система взглядов и мер в сфере экологии, за десятилетия существования эволюционировала и превратилась в комплексный подход, заложивший экологический «коридор» для экономического развития стран мира (Бобылев, 2017). Переход к устойчивому развитию был обеспечен рядом документов ООН³.

К сожалению, концепция устойчивого развития не получила должного признания в России, так как экспортно-сырьевая модель отечественной экономики противоречит накладываемым концепцией ограничениям. Так, хотя в 1996 году и был издан президентский указ «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»⁴, решение Рамочной Конвенции ООН об изменении климата в части интеграции политики и мер в области защиты климатической системы от антропогенных изменений с национальными программами развития до сих пор в полной мере не реализовано.

В целях настоящего исследования особую ценность представляют работы, посвященные изучению конкретных инструментов реализации климатической политики (Михаленко, 2009; Башмаков, 2018; Andrew and Cortese, 2011; Rausch et al., 2011; Zakeri et al., 2015; Calel and Dechezleprêtre, 2016; Zhang et al., 2017; Karpf et al., 2018; Schneider and La Hoz Thewer, 2019). Так, в литературе принято выделять две группы инструментов проведения климатической политики на национальном уровне – административные и экономические (Макаров и Степанов, 2017, с. 8). К первой группе относятся техническое регулирование, установление норм расходования ресурсов и количественные ограничения на выбросы парниковых газов. Административные инструменты позволяют государству накладывать прямые ограничения на предпринима-

³ Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата. Принята 9 мая 1992 года. 25 с. [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/climate.pdf (дата обращения: 15.07.2020); Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. Принят 11 декабря 1997 года [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/kyoto.shtml (дата обращения: 15.07.2020); Будущее, которого мы хотим. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 27 июля 2012 года. ООН, 2012. 68 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/66/288> (дата обращения: 15.07.2020); Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 года. 44 с. [Электронный ресурс]. URL: https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d1_ru.pdf (дата обращения: 15.07.2020); Парижское соглашение. Принято 12 декабря 2015 года 21-й сессией Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата. 32 с. [Электронный ресурс]. URL: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/russian_paris_agreement.pdf (дата обращения: 15.07.2020).

⁴ О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 01.04.1996 № 440. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/9120> (дата обращения: 19.07.2020).

телей с целью снижения вредного воздействия. Примером может служить установление запретительных норм и ограничений, принятие экологических стандартов, государственные закупки, углеродная отчетность и маркировка и т.д.

В свою очередь, экономические инструменты призваны создать дополнительные экономические стимулы в части сокращения выбросов парниковых газов без наложения прямых ограничений и запретов. Такие инструменты включают налог на выбросы, систему торговли квотами, субсидии на сокращение выбросов, а также налог на грязную продукцию и субсидии на чистую продукцию (Макаров и Степанов, 2017, с. 8–9), тарифные и нетарифные внешнеэкономические меры.

Некоторые инструменты стоят обособленно: они не являются в полной мере ни экономическими, ни административными, но могут существенным образом сказываться на доходах компаний. Примером служит проводимая разными странами и общественными организациями «зеленая» политика, несоблюдение которой может повлечь серьезные убытки у бизнеса из-за широкого общественного порицания. В этом ключе нельзя недооценивать влияние таких организаций, как Greenpeace, Всемирный фонд дикой природы, BirdLife International. К этому же блоку инструментов следует отнести образовательные программы по экологии.

Другой подход представлен в исследовании А. А. Аверченкова и его коллег (Аверченков и др., 2012, с. 17), в котором авторы в зависимости от критериев выделяют следующие системы регулирования «парниковых» выбросов:

- действующие в рамках Рамочной Конвенции ООН и «независимые», или изолированные;
- основанные на квотировании и переуступки прав на выбросы, на установлении целевых показателей или «парниковых» налогов;
- обязательные или добровольные;
- международные, национальные, региональные или муниципальные;
- межотраслевые или отраслевые и т.д.

Таким образом, существуют различные инструменты реализации национальной климатической политики. Далее обратим внимание на их отражение в нормативно-правовых документах Российской Федерации.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Анализ государственной политики Российской Федерации в области борьбы с изменением климата показал, что в настоящее время она находится на стадии формирования и базируется на нескольких нормативных правовых актах, затрагивающих один из наиболее важных аспектов борьбы с изменением климата – сокращение выбросов парниковых газов и увеличение их поглощения. Данные документы и их основные характеристики представлены в таблице.

**Нормативные правовые акты, регулирующие выбросы парниковых газов в России /
Legislation governing greenhouse gas emissions in Russia**

Нормативный правовой акт	Сфера регулирования
Климатическая доктрина Российской Федерации	Цель, принципы, содержание и пути реализации климатической политики, а также меры по снижению выбросов парниковых газов
Комплексный план реализации Климатической доктрины на период до 2020 года	Направления реализации климатической политики, меры снижения выбросов парниковых газов в разрезе секторов экономики
О сокращении выбросов парниковых газов	Меры по снижению выбросов парниковых газов
План мероприятий по обеспечению к 2020 году сокращения объема выбросов парниковых газов	Направления, мероприятия по обеспечению сокращения объема выбросов парниковых газов и сроки их реализации

Так, Климатическая доктрина Российской Федерации является одним из основополагающих документов в области борьбы с изменением климата, в нем определяются ключевые меры по снижению выбросов парниковых газов на территории страны:

- повышение энергоэффективности отраслей национальной экономики;
- развитие возобновляемой энергетики;
- налоговые и финансовые меры стимулирования снижения выбросов парниковых газов предприятиями;
- повышение поглощения выбросов парниковых газов за счет лесовосстановления и рационального ведения лесного хозяйства.

Климатическая доктрина подчеркивает «глобальный характер интересов Российской Федерации в отношении изменений климата и их последствий», «признание необходимости действий как внутри страны, так и в рамках полноправного международного партнерства»⁵. Это дает основание полагать, что в дальнейшем национальная климатическая и, говоря шире, экологическая политика будет в большей степени руководствоваться общемировыми тенденциями в государственном экологическом регулировании.

Важно отметить, что в Климатической доктрине основной причиной изменения глобального климата названа хозяйственная деятельность человека, связанная, прежде всего, с выбросами парниковых газов в результате сжигания ископаемого топлива. Такое мнение получило широкое распространение в научных кругах, но не все ученые его разделяют. Например, В. М. Федоров, основываясь на рассчитанных им прогнозах, утверждает, что «научное обоснование Климатической доктрины, включающее «признание способности

⁵ О Климатической доктрине Российской Федерации [Электронный ресурс]: Распоряжение Президента Рос. Федерации от 17.12.2009 № 861-рп. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902190830> (дата обращения: 20.07.2020).

антропогенного фактора оказывать воздействия на климатическую систему...» с учетом имеющейся научной информации и полученных новых знаний, пополняющих представления о климате, «не представляется состоятельным и верным» (Федоров, 2017, с. 85).

В 2011 году законодателем был разработан Комплексный план реализации Климатической доктрины на период до 2020 года, в котором представлен перечень необходимых действий для снижения выбросов парниковых газов в различных отраслях экономики России. В рамках плана выделяются следующие направления реализации климатической политики в стране:

- укрепление и развитие информационной, научной, социально-экономической и кадровой политики по вопросам климата;
- разработка и реализация мер по адаптации к изменению климата;
- разработка и реализация мер по смягчению воздействия на климат;
- развитие международного сотрудничества⁶.

Одним из самых значимых документов в области борьбы с изменением климата является указ Президента Российской Федерации 2013 года «О сокращении выбросов парниковых газов», цель реализации которого – добиться к 2020 году сокращения выбросов до уровня не более 75 % от уровня 1990 года⁷. Для этого был принят соответствующий План мероприятий⁸, предусматривающий, среди прочего, разработку концепции проекта федерального закона «О государственном регулировании выбросов парниковых газов». Проект документа⁹ был подготовлен Минэкономразвития России еще в 2018 году, но до сих пор не внесен в Государственную Думу. В перспективе федеральный закон должен закрепить основные методы государственного регулирования в этой области. Органами государственной власти утверждены Концепция формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов¹⁰, методические рекомендации по проведению добровольной инвентаризации объема выбросов парниковых газов в регионах¹¹.

⁶ Об утверждении комплексного плана реализации Климатической доктрины Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25.04.2011 № 730-р. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902275850> (дата обращения: 20.07.2020).

⁷ О сокращении выбросов парниковых газов [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 30.09.2013 № 752. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499047060> (дата обращения: 20.07.2020).

⁸ Об утверждении плана мероприятий по обеспечению к 2020 году сокращения объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75 процентов объема указанных выбросов в 1990 году [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 02.04.2014 № 504-р. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499087950> (дата обращения: 20.07.2020).

⁹ О государственном регулировании выбросов парниковых газов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: проект Федер. закона (подготовлен Минэкономразвития России 07.12.2018). URL: <https://base.garant.ru/56777252/> (дата обращения: 21.07.2020).

¹⁰ Об утверждении Концепции формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 22.04.2015 № 716-р. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420270305> (дата обращения: 20.07.2020).

¹¹ Об утверждении методических рекомендаций по проведению добровольной инвентаризации объема выбросов парниковых газов в субъектах Российской Федерации [Электронный

Кроме того, продолжается активное трехстороннее обсуждение (власть – бизнес – экспертное общество), какой должна быть система регулирования выбросов парниковых газов (Макаров и Степанов, 2017, с. 5). Необходимо отметить, что часто общественная дискуссия сводится не к выбору подходящих механизмов и инструментов регулирования, способных привести к сокращению выбросов парниковых газов, а к обсуждению целесообразности углеродного регулирования в принципе, тогда как в развитых странах вопрос давно не рассматривается в такой плоскости.

Важно обратить внимание, что климатическое регулирование в России основано преимущественно на добровольной инициативе предпринимателей в части реализации мероприятий по сокращению выбросов парниковых газов в промышленности, что является значимым ограничением для проведения государственной политики. Упомянутый выше проект федерального закона вызывает множество споров в предпринимательских кругах, поскольку новая система углеродного регулирования будет накладывать ощутимые ограничения на бизнес. Представители Российского союза промышленников и предпринимателей, как и следовало ожидать, выступают против внедрения таких методов государственного регулирования парниковых газов, как установление целевых показателей выбросов по секторам экономики и выдача соответствующих разрешений, и полагают, что существующая в настоящее время система добровольной реализации мер по снижению выбросов демонстрирует высокую эффективность¹². Очевидно, при проведении государственной политики придется искать баланс и учитывать, что принятие радикальных экологических мер негативно повлияет на социально-экономическое развитие страны.

Помимо национального законодательства Российская Федерация является участником системы международного климатического регулирования. Так, в 1994 году была ратифицирована Рамочная конвенция ООН об изменении климата¹³. Это считается точкой отсчета в формировании российской государственной политики в сфере борьбы с изменением климата и снижением антропогенного влияния на климатическую систему.

В рамках Конвенции назовем два принципиально важных документа, на основе которых реализуется международное климатическое регулирование: Киотский протокол и Парижское соглашение.

Согласно Киотскому протоколу развитые страны были обязаны с 2008 по 2012 год сократить выбросы парниковых газов не менее чем на 5 % ниже

ресурс]: Распоряжение М-ва природ. ресурсов и экологии Рос. Федерации от 16.04.2015 № 15-р. URL: https://prirodnadzor.admhmao.ru/upload/iblock/747/rp-16.04.2015_-15_r.pdf (дата обращения: 20.07.2020).

¹² Рекомендации «круглого стола» Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации «О государственном регулировании выбросов парниковых газов» от 15.03.2019 [Электронный ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/103750/> (дата обращения: 22.07.2020).

¹³ О ратификации рамочной Конвенции ООН об изменении климата [Электронный ресурс]: Федер. закон от 04.11.1994 № 34-ФЗ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/9009287> (дата обращения: 22.07.2020).

базового уровня 1990 года¹⁴. За это время в России, ратифицировавшей протокол в 2004 году, было субсидировано около 100 проектов по снижению выбросов. Начиная с 1999 года, общий уровень антропогенных выбросов парниковых газов в России был на 30 % ниже, чем в базовом году. «Таким образом, – пишет Ю. А. Русакова, – количественные обязательства по ограничению выбросов парниковых газов в первый период действия Киотского протокола Россия выполнила, даже не прибегая к каким-либо специальным мерам» (Русакова, 2015, с. 67).

В свою очередь, Парижское соглашение, принятое в 2015 году, предусматривает регулирующие меры по снижению содержания углекислого газа в атмосфере с 2020 года. Целью данного соглашения является «укрепление глобального реагирования на угрозу изменения климата в контексте устойчивого развития и усилий по искоренению нищеты»¹⁵.

В соответствии с соглашением, страны должны зафиксировать национальные цели сокращения выбросов и определить механизмы их достижения. Более 150 государств уже сделали это, в том числе и Россия. Наша страна определила свой вклад к 2030 году на уровне 75–80 % от объема выбросов 1990 года. Отмечается, что достичь заданной цели получится лишь «при условии максимально возможного учета поглощающей способности лесов» (Макаров и Степанов, 2017, с. 4), при этом, на наш взгляд, нельзя не учитывать катастрофические последствия летних пожаров 2019 года в Сибири и время, которое уйдет на восстановление пострадавших лесов.

Эффективность мер, предлагаемых Парижским соглашением, разделяется не всеми представителями научного сообщества. Например, можно встретить мнение, что «не имеющее реального смысла Парижское соглашение по климату... накладывает на экономику стран участниц определенные экономические обязательства, стандарты и иные ограничения» (Федоров, 2017, с. 86). При этом, по мнению автора, инвестиции осуществляются в безнадежные международные проекты, вместо того чтобы финансировать решение реальных и измеримых экологических проблем: загрязнение рек, вырубка лесов, утилизация отходов и др. (Федоров, 2017, с. 86–87).

Россия ратифицировала оба документа, однако, по мнению авторов аналитического доклада из Института проблем естественных монополий, страна перевыполнила свои обязательства по Киотскому протоколу, но не получила фактически от этого никаких выгод¹⁶. Поэтому они призывают взвешенно подходить к определяемому на национальном уровне вкладу России в рамках Парижского соглашения, поскольку «принятие радикальных мер по ограничению эмиссии парниковых газов – наилучшее решение с точки зрения созда-

¹⁴ Киотский протокол...

¹⁵ Парижское соглашение...

¹⁶ Риски реализации Парижского климатического соглашения для экономики и национальной безопасности России [Электронный ресурс]: аналит. доклад. М.: Ин-т проблем естеств. монополий, 2016. С. 4. URL: http://www.ipem.ru/files/files/other/doklad_riski_realizacii_parizhskogo_klimaticheskogo_soglasheniya_dlya_ekonomiki_i_nacionalnoy_bezopasnosti_rossii.pdf (дата обращения: 24.07.2020).

ния в стране комфортного инвестиционного климата и обеспечения социальной стабильности»¹⁷.

Не соглашаясь с мнением авторов доклада, обратим внимание, что отсутствие должного государственного климатического регулирования порождает дополнительные вызовы для российской экономики в среднесрочной перспективе. Это обусловлено тем, что уже сейчас наблюдается значительный спрос на энергию из возобновляемых источников, что создает риски для спроса на российские ископаемые углеводороды. Более того, многие инвесторы выводят свои инвестиции из традиционной энергетики, зарубежные партнеры российских компаний требуют раскрытия информации об углеродоемкости продукции и т.д. Все это требует проведения российскими властями политического курса, адекватного ситуации и соответствующего глобальной экологической повестке.

Констатируем, что на сегодняшний день Россия предпринимает недостаточно усилий по борьбе с изменением климата и его последствиями, а также по разработке и реализации мер адаптации и смягчения антропогенного воздействия на климат. Об этом свидетельствуют данные Climate Change Performance Index, согласно которым страна находится на 52-м месте в рейтинге уровня развитости климатической политики в мире, имея высокие показатели выбросов парниковых газов и очень низкую степень развития и использования возобновляемой энергетики¹⁸. Низкая эффективность государственной климатической политики подтверждается и тем, что за последние несколько лет наблюдается рост выбросов парниковых газов. В 2015 году выбросы углекислого газа в России составили 1,592 мт. экв. CO₂, в 2018 году – 1,754, интенсивность выбросов в этот же период – 0,452 кCO₂/долл. США и 0,473 соответственно. Это один из самых высоких показателей в мире (среднее значение по странам – 0,25 кCO₂/долл. США), что говорит о значительной степени углеродоемкости российской экономики¹⁹.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственная климатическая политика Российской Федерации базируется на ратифицированных международных (Киотский протокол и Парижское соглашение) и национальных документах (федеральные законы, подзаконные акты).

Нормативные правовые акты носят в основном рамочный характер и пока, к сожалению, не подкреплены отраслевыми документами, уточняющими и конкретизирующими государственную политику в области борьбы с изменением климата. Фрагментарность российского законодательства в этой области проявляется и в том, что акцент делается не на комплексном подходе к решению климатических проблем – преобладают меры, направленные на сокращение выбросов парниковых газов.

¹⁷ Там же. С. 112.

¹⁸ Russian Federation – Climate change Performance Index 2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.climate-change-performance-index.org/country/russian-federation> (дата обращения: 25.07.2020).

¹⁹ Статистический ежегодник мировой энергетики – 2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://yearbook.enerdata.ru/co2-fuel-combustion/CO2-emissions-data-from-fuel-combustion.html> (дата обращения: 25.07.2020).

Текущая государственная политика основана преимущественно на добровольном участии крупных компаний в реализации мероприятий и проектов по борьбе с изменением климата, которые выступают против установления жестких ограничений и применения рыночных механизмов регулирования. Из этого следует, что успех климатической политики остается под вопросом.

На сегодняшний день климатическая политика не является эффективной, поскольку должный уровень снижения объемов выбросов парниковых газов, углеродоемкости экономики, а также доли ископаемого топлива в производстве энергии пока не достигнут. Проведение такой политики затрудняет переход к модели, обеспечивающей развитие конкурентного потенциала России, высокотехнологичных отраслей национальной экономики, модернизацию промышленности. В этой связи требуется создать целостную нормативную правовую базу, значительно расширяющую инструментарий климатической политики с учетом глобальной экологической повестки.

Библиографический список

Аверченков А. А., Галенович А. Ю., Сафонов Г. В. и др. Регулирование парниковых выбросов как фактор повышения конкурентоспособности страны. М.: НОПППУ, 2013. 88 с.

Акимов В. А., Дурнев Р. А., Соколов Ю. И. Защита населения и территорий Российской Федерации в условиях изменения климата. М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2016. 388 с.

Баишаков И. А. Модель регулирования выбросов ПГ в России // Экологический вестник России. 2018. № 1. С. 24–32.

Бобылев С. Н. Устойчивое развитие: парадигма для будущего // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61, № 3. С. 107–113. DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-3-107-113.

Данилов-Данильян В. И. Глобальная климатическая проблема и возможности прогнозирования // Век глобализации. 2019. № 4. С. 3–15. DOI: 10.30884/vglob/2019.04.01.

Кокорин А. Новые факторы и этапы глобальной и российской климатической политики // Экономическая политика. 2016. Т. 11, № 1. С. 157–176. DOI: 10.18288/1994-5124-2016-1-10.

Макаров И. А., Степанов И. А. Углеродное регулирование: варианты и вызовы для России // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2017. № 6. С. 3–22.

Макаров И. А., Чен Х., Пальцев С. В. Последствия Парижского климатического соглашения для экономики России // Вопросы экономики. 2018. № 4. С. 76–94. DOI: 10.32609/0042-8736-2018-4-76-94.

Михаленко П. В. Углеродные рынки в России: проблемы, возможные решения и перспективы // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2009. № 2. С. 47–56.

Порфирьев Б., Катцов В. Последствия изменений климата в России и адаптация к ним (оценка и прогноз) // Вопросы экономики. 2011. № 11. С. 94–108. DOI: 10.32609/0042-8736-2011-11-94-108.

Русакова Ю. А. Климатическая политика Российской Федерации и решение проблем изменения глобального климата // Вестник МГИМО Университета. 2015. № 1. С. 66–72.

Степанова Н. А., Гаврильева Т. Н. Российская климатическая политика после Парижского соглашения: перспективы северных регионов // Экономика Востока России. 2018. № 1. С. 97–106.

Федоров В. М. Политика в области климата и вопросы национальной безопасности Российской Федерации // Политика и общество. 2017. № 12. С. 80–89. DOI: 10.7256/2454-0684.2017.12.24888.

Шелудков А. В. Климатическая политика России и Казахстана: сравнительный анализ // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. № 2: в 2-х ч. Ч. II. С. 214–217.

Andrew J., Cortese C. L. Accounting for climate change and the self-regulation of carbon disclosures // Accounting Forum. 2011. Vol. 35, № 3. P. 130–138. DOI: 10.1016/j.accfor.2011.06.006.

Calel R., Dechezleprêtre A. Environmental policy and directed technological change: Evidence from the European carbon market // Review of Economics and Statistics. 2016. Vol. 98, № 1. P. 173–191. DOI: 10.1162/REST_a_00470.

Clark P. U., Shakun J. D., Marcott Sh. A. et al. Consequences of twenty-first-century policy for multi-millennial climate and sea-level change // Nature Climate Change. 2016. Vol. 6, № 4. P. 360–369. DOI: 10.1038/NCLIMATE2923.

Collins M., Knutti R., Arblaster J. et al. Long-term climate change: Projections, commitments and irreversibility // IPCC, 2013: Climate change 2013: The physical science basis. Contribution of working group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change / Ed. by T. F. Stocker, D. Qin, G.-K. Plattner et al. Cambridge, NY: Cambridge University Press, 2013. P. 1029–1136. DOI: 10.1017/CBO9781107415324.024.

DeShazo J. R., Freeman J. Timing and form of federal regulation: The case of climate change // University of Pennsylvania Law Review. 2007. Vol. 155, № 6. P. 1499–1562.

Di Gregorio M., Fatorellia L., Paavola J. et al. Multi-level governance and power in climate change policy networks // Global Environmental Change. 2019. Vol. 54. P. 64–77. DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2018.10.003.

Karpf A., Mandel A., Battiston S. Price and network dynamics in the European carbon market // Journal of Economic Behavior and Organization. 2018. Vol. 153. P. 103–122. DOI: 10.1016/j.jebo.2018.06.019.

Rausch S., Metcalf G. E., Reilly J. M. Distributional impacts of carbon pricing: A general equilibrium approach with micro-data for households // Energy Economics. 2011. Vol. 33(S). P. 20–33. DOI: 10.1016/j.eneco.2011.07.023.

Schneider L., La Hoz Theuer S. Environmental integrity of international carbon market mechanisms under the Paris Agreement // Climate Policy. 2019. Vol. 19, № 3. P. 386–400. DOI: 10.1080/14693062.2018.1521332.

Zakeri A., Dehghanian F., Sarkis J. et al. Carbon pricing versus emissions trading: A supply chain planning perspective // International Journal of Production Economics. 2015. Vol. 164. P. 197–205. DOI: 10.1016/j.ijpe.2014.11.012.

Zhang Y.-J. Peng Y.-L., Ma Ch.-Q. et al. Can environmental innovation facilitate carbon emissions reduction? Evidence from China // *Energy Policy*. 2017. Vol. 100. P. 18–28. DOI: 10.1016/j.enpol.2016.10.005.

Информация об авторе

Кошкина Наталия Радиковна – аспирантка экономического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова», 119234, Россия, г. Москва, ул. Ленинские горы, 1

ORCID: 0000-0001-7370-8542

ResearcherID: –

Электронный адрес: koshkina-natalia@mail.ru

Статья получена 13 августа 2020 года

UDC 32(470+570):551.5

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-441-454

THE RUSSIAN FEDERATION STATE POLICY IN COMBATING CLIMATE CHANGE

Nataliia R. Koshkina

Lomonosov Moscow State University, 1 Leninskie Gory str.,
Moscow, 119991, Russia

ORCID: 0000-0001-7370-8542

ResearcherID: –

E-mail: koshkina-natalia@mail.ru

For citation:

Koshkina, N. R. (2020), “The Russian Federation state policy in combating climate change”, *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 3, pp. 441–454, doi: 10.17072/2218-9173-2020-3-441-454.

Introduction: climate change is an urgent problem of the 21st century affecting the Russian Federation. The possible consequences of climate change in the country create the need to implement an effective state policy in the field of combating climate change.

Objectives: to identify the features of the state policy of the Russian Federation in the field of combating climate change.

Methods: document analysis.

Results: the Russian Federation regulatory and legal framework in the field of combating climate change was considered, the features of the state climate policy were analyzed, and its effectiveness was evaluated.

Conclusions: it is shown that climate change regulation in Russian Federation is fragmented; measures aimed at reducing greenhouse gas emissions are prevailed.

The state climate policy is based primarily on the voluntary participation of large companies, isn't effective and creates additional challenges for the Russian economy in the medium term. It is required to create an integral regulatory and legal framework that significantly expands the climate policy toolkit taking into account the global environmental agenda.

Keywords: climate policy; climate change; combating climate change; greenhouse gas emissions

References

Averchenkov, A. A., Galenovich, A. Yu., Safonov, G. V. et al. (2013), *Regulirovanie parnikovyykh vybrosov kak faktor povysheniya konkurentosposobnosti strany* [Regulation of greenhouse emissions as a factor in increasing the country's competitiveness], National Organization for Carbon Sequestration Projects Support, Moscow, Russia.

Akimov, V. A., Durnev, R. A. and Sokolov, Yu. I. (2016), *Zashchita naseleeniya i territorii Rossiiskoi Federatsii v usloviyakh izmeneniya klimata* [Protection of the population and territories of the Russian Federation in the face of climate change], FC VNII GOChS Emercom of Russia, Moscow, Russia.

Bashmakov, I. A. (2018), "GHG emission control model in Russia", *Ekologicheskii vestnik Rossii*, no. 1, pp. 24–32.

Boylev, S. N. (2017), "Sustainable development: Paradigm for the future", *World Economy and International Relations*, vol. 61, no. 3, pp. 107–113, doi: 10.20542/0131-2227-2017-61-3-107-113.

Danilov-Danilyan, V. I. (2019), "Global climate problem and forecasting opportunities", *Age of globalization*, no. 4, pp. 3–15, doi: 10.30884/vglob/2019.04.01.

Kokorin, A. (2016), "New factors and stages of the global and Russian climate policy", *Economic policy*, vol. 11, no. 1, pp. 157–176, doi: 10.18288/1994-5124-2016-1-10.

Makarov, I. A. and Stepanov, I. A. (2017), "Carbon regulation: Options and challenges for Russia", *Moscow University Economics Bulletin*, no. 6, pp. 3–22.

Makarov, I. A., Chen, Kh. and Pal'tsev, S. V. (2018), "Impacts of Paris Agreement on Russian economy", *Voprosy ekonomiki*, no. 4, pp. 76–94, doi: 10.32609/0042-8736-2018-4-76-94.

Mikhailenko, P. V. (2009), "Carbon markets in Russia: Problems, possible solutions and prospects", *Moscow University Economics Bulletin*, no. 2, pp. 47–56.

Porfiryev, B. and Kattsov, V. (2011), "Implications of and adaptation to climate change in Russia: Assessment and forecast". *Voprosy ekonomiki*, no. 11, pp. 94–108, doi: 10.32609/0042-8736-2011-11-94-108.

Rusakova, Yu. A. (2015), "Climate policy of the Russian Federation and the problem of global climate change", *MGIMO Review of International Relations*, no. 1, pp. 66–72.

Stepanova, N. A. and Gavril'yeva, T. N. (2018), "Russian climate policy after Paris Agreement: Prospects of the northern regions", *Economics of Russian East*, no. 1, pp. 97–106.

Fedorov, V. M. (2017), "Climate policy and national security issues of the Russian Federation", *Politics and society*, no. 12, pp. 80–89, doi: 10.7256/2454-0684.2017.12.24888.

Sheludkov, A. V. (2015), "Climate policies of Russia and Kazakhstan: Comparative analysis", *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki*, no. 2: in 2 parts, part II, pp. 214–217.

Andrew, J. and Cortese, C. L. (2011), "Accounting for climate change and the self-regulation of carbon disclosures", *Accounting Forum*, vol. 3, no. 3, pp. 130–138, doi: 10.1016/j.accfor.2011.06.006.

Calel, R. and Dechezleprêtre, A. (2016), "Environmental policy and directed technological change: Evidence from the European carbon market", *Review of Economics and Statistics*, vol. 98, no. 1, pp. 173–191, doi: 10.1162/REST_a_00470.

Clark, P. U., Shakun, J. D., Marcott, Sh. A. et al. (2016), "Consequences of twenty-first-century policy for multi-millennial climate and sea-level change", *Nature Climate Change*, vol. 6, no. 4, pp. 360–369, doi: 10.1038/NCLIMATE2923.

Collins, M., Knutti, R., Arblaster, J. et al. (2013), "Long-term climate change: Projections, commitments and irreversibility", in Stocker, T. F., Qin, D., Plattner, G.-K. et al. (eds.), *IPCC, 2013: Climate change 2013: The physical science basis. Contribution of working group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, NY, US, pp. 1029–1136, doi: 10.1017/CBO9781107415324.024.

DeShazo, J. R. and Freeman, J. (2007), "Timing and form of federal regulation: The case of climate change", *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 155, no. 6, pp. 1499–1562.

Di Gregorio, M., Fatorelli, L., Paavola, J. et al. (2019), "Multi-level governance and power in climate change policy networks", *Global Environmental Change*, vol. 54, pp. 64–77, doi: 10.1016/j.gloenvcha.2018.10.003.

Karpf, A., Mandel, A. and Battiston, S. (2018), "Price and network dynamics in the European carbon market", *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 153, pp. 103–122, doi: 10.1016/j.jebo.2018.06.019.

Rausch, S., Metcalf, G. E. and Reilly, J. M. (2011), "Distributional impacts of carbon pricing: A general equilibrium approach with micro-data for households", *Energy Economics*, vol. 33(S), pp. 20–33, doi: 10.1016/j.eneco.2011.07.023.

Schneider, L. and La Hoz Theuer, S. (2019), "Environmental integrity of international carbon market mechanisms under the Paris Agreement", *Climate Policy*, vol. 19, no. 3, pp. 386–400, doi: 10.1080/14693062.2018.1521332.

Zakeri, A., Dehghanian, F., Fahimnia, B. et al. (2015), "Carbon pricing versus emissions trading: A supply chain planning perspective", *International Journal of Production Economics*, vol. 164, pp. 197–205, doi: 10.1016/j.ijpe.2014.11.012.

Zhang, Y.-J., Peng, Y.-L., Ma, Ch.-Q. et al. (2017), "Can environmental innovation facilitate carbon emissions reduction? Evidence from China", *Energy Policy*, vol. 100, pp. 18–28, doi: 10.1016/j.enpol.2016.10.005.

Received August 13, 2020



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 330.1

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-455-474

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В МФЦ: ВОСПРИЯТИЕ ПОТРЕБИТЕЛЯМИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ

Е. А. КАПОГУЗОВ

Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского,
г. Омск, Россия

Р. И. ЧУПИН

Институт экономики и организации промышленного производства Сибирского
отделения Российской академии наук, г. Новосибирск, Россия

Для цитирования:

Капогузов Е. А., Чупин Р. И. Предоставление государственных услуг в МФЦ: восприятие потребителями и институциональные ограничения // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 3. С. 455–474. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-455-474.

Введение: система предоставления государственных услуг в России прошла ряд институциональных новаций, которые соответствуют идеологии нового государственного менеджмента. Формально высокие показатели удовлетворенности потребителей через систему опросов по данным портала «Ваш контроль» побуждают к исследованию причин улучшения ситуации и более детальному объяснению.

Цель: выявление специфики предоставления услуг лицам с ограниченными возможностями и разработка рекомендаций по совершенствованию этого процесса на основе оценки социальных условий данной категории потребителей.

Методы: для концептуализации процесса предоставления государственных услуг было применено когнитивное моделирование; с целью выявления и оценки индивидуальных ограничений проведен социологический опрос, а также факторный и кластерный анализ полученных данных.

Результаты: проведено когнитивное моделирование процесса предоставления государственных услуг на основе опроса потребителей в МФЦ г. Омска. Представлены сценарии улучшения предоставления государственных услуг. С помощью факторного и кластерного анализа определены факторы удовлетворенности лиц с ограниченными возможностями качеством государственной услуги. Показана недостаточная эффективность принципа «одного окна» для лиц с ограниченными возможностями и даны рекомендации по совершенствованию процесса предоставления государственных услуг для данной категории потребителей.

Выводы: повышение качества оказываемых услуг возможно путем персонализации процесса и введения элементов личностно-ориентированного подхода. Вместо принципа «одного окна» следует рассмотреть возможность создания отдельных, постоянно работающих окон, где сбор документов не отнимал бы много времени из-за ожидания в общей очереди. Необходимо предоставлять консультантов в МФЦ для лиц с ограниченными возможностями, чтобы облегчить им получение государственных услуг. Допустим вариант предоставления помощника, нанятого для помощи лицам с ограниченными возможностями за счет государства, либо из числа работников некоммерческих организаций, специализирующихся на помощи данной категории граждан.

Ключевые слова: государственные услуги; многофункциональные центры; лица с ограниченными возможностями; когнитивное моделирование; удовлетворенность потребителей

ВВЕДЕНИЕ

Российская модель реформирования системы предоставления государственных услуг реализуется в течение полутора десятков лет¹. С позиции исполнителей, отвечающих за достижение «официальных» результатов, реформа способствовала «настоящему прорыву» в ряде направлений. Начиная с реализации концепции административной реформы² ожидалось, что степень удовлетворенности населения качеством и доступностью государственных услуг повысится до 50 % к 2008 году и 70 % к 2010 году. В дальнейшем, согласно «майскому» указу президента, уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг должен был составить 90 % к 2018 году³.

Как показывают данные ежегодных социологических исследований, проводимых по заказу Минэкономразвития России, в период 2014–2017 годов фактические значения оказывались близки к плановым⁴. По сведениям портала «Ваш контроль», основной целью которого является формирование системы обратной связи между потребителями государственных услуг и их производителями, больше 90 % граждан оценивают уровень оказания услуг на «отлично» и «хорошо»⁵.

В рамках административной реформы с 2010 года в регионах созданы многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ). Концепцией реформы предусмотрен перечень

¹ Термин «государственные услуги» в рамках данного исследования определяется в нормативном смысле в духе трактовки ст. 2 федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

² О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25.10.2005 № 1789-р. URL: <http://base.garant.ru/188767/> (дата обращения: 23.04.2020).

³ Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 07.05.2012 № 601. URL: <http://base.garant.ru/70170942/> (дата обращения: 23.14.2020).

⁴ Удовлетворенность россиян качеством предоставления госуслуг выросла до рекордных значений [Электронный ресурс] // офиц. сайт М-ва экон. развития Рос. Федерации. 2018. 9 февр. URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/press/news/201809021> (дата обращения: 23.04.2020).

⁵ Общий уровень оказания услуг [Электронный ресурс] // портал «Ваш контроль». URL: <https://vashkontrol.ru> (дата обращения: 24.04.2020).

новаций, которые впоследствии получили развитие: внедрение административных регламентов и стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг; разработка принципа «одного окна» для перевода процессов предоставления государственных и муниципальных услуг в МФЦ; создание элементов социального контроля (в частности, через портал «Ваш контроль») наряду с традиционным, «бюрократическим», внутренним контролем; включение в деятельность органов государственной власти современных технологий, в частности, путем предоставления ряда услуг через портал госуслуг.

Данные новации базируются на идеологии концепций нового государственного менеджмента (*new public management*) и нового государственного руководства (*new public governance*) (Osborne, 2010), которые реализуются, перефразируя название известной статьи К. Худа, «во всех странах и на всех континентах» (Hood, 1991, р. 3). Несмотря на различные идеологические и философские основы административных реформ (Junjan, 2016; Барабашев, 2016), конечная цель использования соответствующего инструментария, не всегда формулируемая эксплицитно (Alford, 2009), заключается в повышении эффективности деятельности государственных органов, оцениваемой как потребителями, так и через систему установленных показателей.

Научный дискурс о новом государственном менеджменте в российской литературе затрагивает вопросы архитектуры реформ в России (Клименко и Жулин, 2009; Южаков, 2014; Южаков и др., 2014; Барабашев и Клименко, 2017), так и особенностей их реализации в российских регионах (Красильников и Троицкая, 2011). Совокупность разрабатываемых проблем определяется противоречием, отмеченным Д. Нортон, согласно которому природа институциональных изменений во многом объясняется не только динамикой относительных цен на ресурсы, но и изменением знаний субъектов, что является следствием в том числе инкрементных технологических изменений (Норт, 2010; Попов и Сухарев, 2016). В этой связи применительно к деятельности государственных учреждений стратегические институциональные изменения, и плановые (Sminia and Nistelrooij Van, 2006), и динамические (Voet Van der et al., 2014), должны быть конгруэнтны как институциональной среде в целом, так и культурным и системным изменениям в самих государственных органах (Pollitt and Bouckaert, 2011). В данном случае затрагиваются изменения в организационной культуре и поведении, способствующие организационному развитию (Edel, 2011; Капогузов и Лапина, 2018).

Культурные и системные трансформации являются частью эволюционного инкрементного процесса изменения поведенческих установок. Для успеха «плановых организационных изменений» (Sminia and Van Nistelrooij, 2006, р. 99) новые рационалистические технологии должны стать частью повседневной организационной рутины (Fernandez and Rainey, 2006). При этом спектр применяемых инструментов зачастую таков, что наблюдается их «смешивание». В результате даже в странах с многолетним опытом внедрения инструментария нового государственного менеджмента в практику государственных учреждений формируется совокупность вебериянского, менеджериального и координационного инструментов, что приводит к рассогласованности различных уровней даже внутри отдельных государственных учреждений (Iacovino et al., 2017).

Исходя из опыта реформ в Казахстане (Капогузов и Сулейменова, 2017), в странах с неразвитой институциональной средой, в частности со слабым соци-

альным контролем и традициями «служения общественным интересам» (Оболонский, 2005, с. 65), реализация стратегии (идеологии) реформ сводится к простым решениям, транслируемым сверху на уровень среднего и низшего звена бюрократии. Удовлетворительные результаты реформ в духе нового государственного менеджмента в большей степени характерны для стран с развитой институциональной средой при последовательном проведении политики новаций в режиме «ручного» управления (Барбер, 2011). При опоре на кастомизацию внедряемые технологии слабо меняют рутину в государственных учреждениях, что мало сказывается на восприятии различными стейкхолдерами динамики качества предоставляемых государственных услуг.

Вследствие внедрения технологических новаций в ходе реализации административной реформы наблюдалось повышение степени удовлетворенности потребителей качеством предоставления государственных услуг (Капогузов и др., 2017). В то же время процесс получения услуг осложнился для некоторых групп потребителей, например, жителей сельской местности (Симагина, 2012, с. 199), лиц с ограниченными возможностями. Административные регламенты и прочие «новации» стали для ряда особых групп потребителей барьером к получению государственной услуги.

Данные проблемы существуют и в развитых странах, где наиболее полно реализованы принципы нового государственного менеджмента. Например, исследования, проведенные в Англии, демонстрируют низкую ориентированность универсалистских идей указанной концепции на людей с ограниченными физическими возможностями (Cumella, 2008). В этой связи набирают популярность идеи о «персонализации» государственных услуг, подразумевающей личностно-ориентированный подход к работе с наименее защищенными слоями населения: одинокими многодетными матерями, пожилыми и инвалидами (Leadbeater, 2004; Needham, 2011).

Так, в России с недавнего времени можно оформить инвалидность через портал госуслуг. Однако сбором документов, обращением в Федеральное бюро медико-социальной экспертизы по окончании обследования, где подтверждается заключение медицинской комиссии, обжалованием решения в случае отрицательного результата, проведением независимой экспертизы и пр. занимается сам получатель. Ряд других услуг, необходимых лицам с ограниченными возможностями, остаются недоступными для оформления через портал. Иными словами, власть заинтересована в улучшении условий предоставления государственных и муниципальных услуг людям с ограниченными возможностями, но пока барьеры для них сохраняются.

Таким образом, несмотря на проводимые институциональные изменения в сфере оказания государственных услуг и незначительное повышение уровня удовлетворенности потребителей, существующие жесткие регламенты предоставления услуг не позволяют учитывать особенности всех категорий населения.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Предоставление государственных услуг лицам с ограниченными возможностями имеет свою специфику (например, маломобильные граждане, граждане с инвалидностью по слуху и зрению испытывают известные трудности

в плане получения услуг), поэтому введение новаций должно происходить с ее учетом.

Для выявления наличия и оценки индивидуальных ограничений в апреле – мае 2019 года среди лиц с ограниченными возможностями был проведен опрос при содействии отдела социальной поддержки и организации инклюзивного образования Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского. В опросе приняли участие 63 потребителя.

Полученные эмпирические данные подверглись факторному и кластерному анализу. Кроме того, был использован мультистейкхолдерский подход, с помощью которого можно оценить последствия создания МФЦ и внедрения административных регламентов. Для концептуализации процесса предоставления государственных услуг было применен метод когнитивного моделирования, который позволяет учитывать сценарии, рассматривать «положительные» и «отрицательные» циклы и, в конечном счете, создать модель процесса предоставления государственных услуг.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Данные для модели процесса предоставления государственных услуг (рис. 1–4) были сформированы путем изучения конкретного административного регламента⁶.

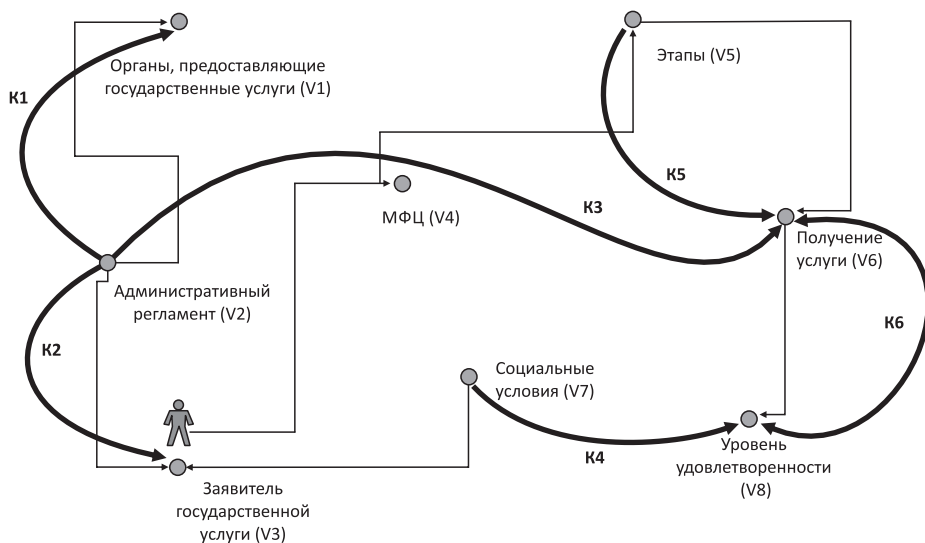


Рис. 1. Когнитивная модель взаимосвязи множества объектов в системе предоставления государственных услуг / Fig. 1. Objects relationship cognitive model in the public service delivery system

⁶ Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации [Электронный ресурс]: Приказ М-ва юстиции Рос. Федерации от 29.11.2011 № 412. URL: <https://rg.ru/2011/12/28/zags-dok.html> (дата обращения: 10.05.2020).

Этапы построения модели

Первый этап. Разработка когнитивной карты системы: $G = \langle V, E \rangle$, где G – когнитивная модель; V – множество вершин $V_i \in V, i = 1, 2, 3, \dots, n$, которые являются элементами изучаемой системы; K – совокупность множеств дуг $k \in K$, которые отражают отношения между вершинами V_{ij} .

Стрелками указана последовательность действий, дугами ($k_1, k_2 \dots k_n$) – характер взаимодействия объектов.

Второй этап. Исследование связей между вершинами.

Третий этап. Корректировка когнитивной модели.

Четвертый этап. Выделение «положительных» и «отрицательных» сценариев.

1. Между переменными V_1, V_2, V_3, V_6 существуют взаимосвязи k_1, k_2, k_3 ; административный регламент устанавливает: стандарт предоставления государственных услуг; порядок предоставления государственных услуг; сроки предоставления; результат предоставления; правовые основания для предоставления; перечень документов; размер госпошлины; требования к помещению, последовательности операций и проч.

k_1 – количество требований и стандартов для органов, предоставляющих государственные услуги;

k_2 – количество требований и стандартов для заявителей государственных услуг, которым они должны следовать;

k_3 – количество требований и стандартов для процесса предоставления государственных услуг, как они должны осуществляться.

2. Между переменными V_5, V_6 расположена дуга k_5 .

k_5 – процесс получения услуги включает в себя несколько этапов, которые последовательно проходит потребитель: самостоятельный сбор документов; получение талона; оплата госпошлины; предоставление необходимых документов; подача заявления; повторный прием.

Другими словами, k_5 – последовательность и количество операций, выполняемых в процессе получения государственных услуг.

3. Между переменными V_6, V_8 – дуга k_6 . Уровень удовлетворенности индивида складывается из оценки качества предоставленной ему государственной услуги. В данном случае можно выделить две категории, указав критерии качества, которые способен оценить потребитель (табл. 1).

Действия, которые необходимо предпринять по каждой группе:

- «очень проблематично» – необходимы срочные и решительные меры;

- «проблематично» – необходимо серьезное внимание;

- «средняя степень сложности» – часть позиций оцениваются в пределах нормы, часть требуют внимания;

- «хорошо» – необходимы уточнения и систематическая работа по реализации новых изменений.

k_6 – уровень удовлетворенности индивида.

4. Между переменными V_6, V_8 – дуга k_4 , характеризующая социальные условия потребителя. Последние могут воздействовать на уровень удовлетворенности ввиду того, что каждый индивид обладает уникальным набором характеристик, оказывающих влияние на его взгляды и решения.

Категории оценки потребителем качества предоставления государственной услуги /
Categories of customer's assessment of the quality of delivering public service

Группировка	Рейтинг по каждому критерию	Общий рейтинг по группе
Критерии по характеру пребывания в МФЦ	Длительность обслуживания; компетентность сотрудников МФЦ; помощь, отзывчивость персонала; время ожидания в очередях; получение услуги в нужный срок	Очень проблематично; проблематично; средняя степень сложности; хорошо
Критерии исходя из внешних обстоятельств	Доступность необходимой информации; полнота изложения информации; количество документов для получения услуги; территориальное удобство расположения МФЦ; современность, технические инновации в системе получения государственных услуг	Очень проблематично; проблематично; средняя степень сложности; хорошо

Источник: составлено авторами.

к4 – количество социальных условий, позволяющих наделить каждого человека набором уникальных характеристик, которые зависят от степени его удовлетворенности/неудовлетворенности оказанными услугами.

При этом стоит учесть, что для граждан с ограниченными возможностями не предусмотрен административный регламент, что может повлечь возникновение некоторых барьеров или даже отказ лица от получения услуги из-за своей неспособности преодолеть какие-либо трудности в описанной процедуре (рис. 2).

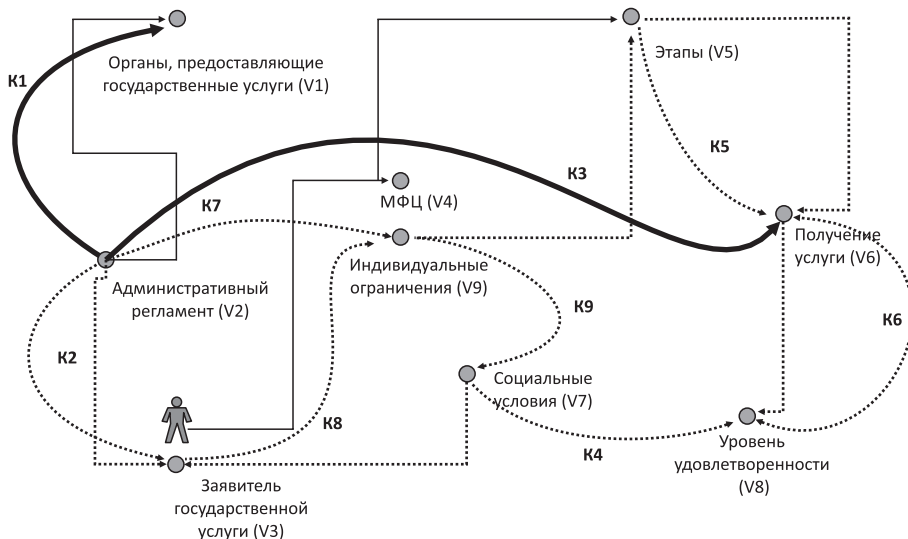


Рис. 2. Выделение «положительного» цикла вершины V9 «Индивидуальные ограничения» /
Fig. 2. Highlighting the "positive" cycle of the top V9 "Individual constraints"

Обоснуем появление новых дуг, продолжив существующую нумерацию.

5. Между переменными V2 и V9 – дуга k7, демонстрирующая, что административный регламент должен учитывать индивидуальные ограничения.

k7 – количество индивидуальных ограничений, учтенных в административном регламенте.

6. Между переменными V3 и V9 дуга k8 – индивидуальные ограничения для каждого заявителя государственной услуги.

7. Между переменными V9 и V7 – дуга k9, характеризует, как индивидуальные ограничения вписываются в социальные условия, являются их составной частью.

k9 – количество индивидуальных ограничений в социальных условиях.

Также была добавлена стрелка от «Индивидуальные ограничения» до «Этапы», так как это связано с тем, что для людей с ограниченными возможностями в идеальной системе должны устанавливаться особые этапы получения государственных услуг. В данном случае учитываются все индивидуальные ограничения, и в соответствии с этим выстраивается процесс оказания государственных услуг.

На рис. 3 позиция индивидуальных ограничений не рассматривается как барьер. Люди с ограниченными возможностями «расположены» наравне с остальными потребителями, социальные условия не учитываются. Это говорит об унификации индивидов вследствие создания МФЦ и административного регламента предоставления государственных услуг.

Опрос потребителей государственных услуг с целью корректировки базовой модели

Для выявления и оценки индивидуальных ограничений были опрошены 63 лица с ограниченными возможностями. Полученные эмпирические данные подверглись факторному и кластерному анализу.

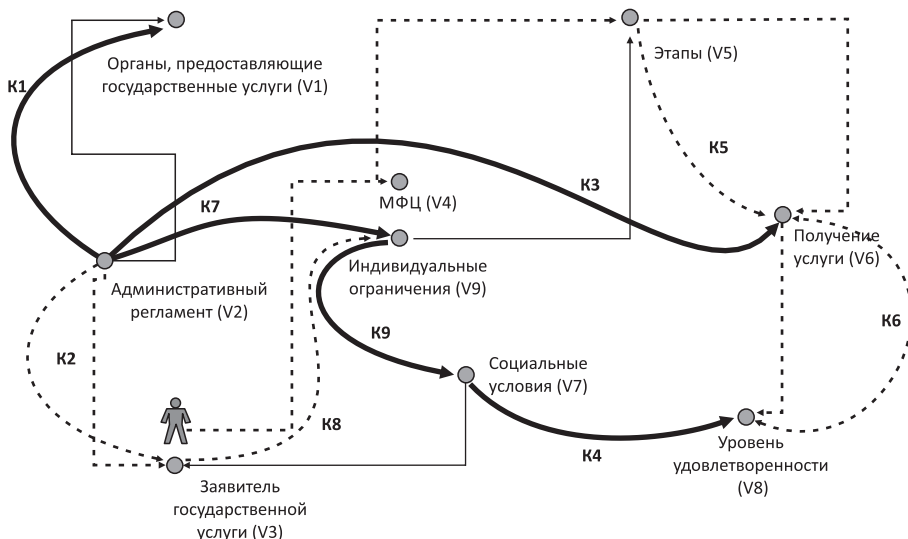


Рис. 3. Выделение «отрицательного» цикла вершины V9 «Индивидуальные ограничения» / Fig. 3. Highlighting the "negative" cycle of the top V9 "Individual constraints"

В основе модели факторного анализа лежит гипотеза, что определенные группы населения сталкиваются с некоторыми барьерами в процессе предоставления государственных услуг по причине обобщенного характера административных регламентов.

Используем переменную «Какие из причин являлись бы для Вас наиболее значимыми при получении услуги?», где 1 – причина значимая, 0 – причина незначимая. Факторная модель представлена в табл. 2.

Мы систематизировали набор описывающих переменных и на основании данной факторной модели построили кластерную модель методом k-средних.

Таблица 2 / Table 2

Факторы удовлетворенности лиц с ограниченными возможностями качеством предоставления государственной услуги / Factors of persons with disabilities satisfaction with the quality of delivering public service

Фактор	Переменные	Факторная нагрузка
1-й фактор (минимизация собственного участия в процессе получения услуги)	Вежливость, отзывчивость, желание помочь со стороны сотрудников МФЦ	0,450
	Отсутствие необходимости самим собирать требуемые документы, нести затраты на ксерокопирование и проч.	0,769
	Мобильность обслуживания сотрудниками МФЦ при оказании услуги	0,692
	Отсутствие расходов на оплату госпошлины	0,674
2-й фактор (внешние условия, обеспечивающие комфортное получение услуги)	Обеспечение зданий МФЦ базовыми средствами для удобного передвижения граждан (пандусы, расширенные проходы, лифты и проч.)	0,706
	Обеспечение зданий МФЦ более комфортными условиями, отвечающими специальным требованиям к помещениям, залу ожидания и т.д. (наличие кондиционеров, кулеров, гардеробной, увеличение количества мест ожидания и проч.)	0,752
	Увеличение количества работающих окон в МФЦ	0,660
3-й фактор (доступность всей информации об услуге)	Доступность необходимой информации о получении услуги	-0,671
	Доступность в части восприятия результатов предоставления государственной услуги (услуги сурдопереводчика, копии документов, исполненные шрифтом Брайля, и проч.)	0,820
4-й фактор (ограничение временных затрат, связанных с поиском)	Минимизация количества необходимых документов для получения услуги	0,735
	Получение услуги исключительно в МФЦ, без необходимости дополнительных поездок	0,760

Фактор	Переменные	Факторная нагрузка
5-й фактор (наличие помощи со стороны)	Отсутствие дополнительных расходов на услуги посредников (нотариусов, консультантов)	0,728
	Наличие консультанта непосредственно в МФЦ	0,872
6-й фактор (осведомленность о процедуре предоставления услуги)	Минимизация затраченного времени в очереди на получение услуги	0,693
	Полнота информации о документах, местах и порядке получения услуги	0,687

Источник: составлено авторами.

Исходя из данных табл. 3 первый кластер образовали 12 наблюдений, второй – 26 наблюдений, третий – 9.

Таблица 3 / Table 3

Конечные центры кластеров / Final cluster centers

Признак кластера	Кластеры		
	1	2	3
REGR factor score 1 for analysis 2	,71355	-,11606	-,61611
REGR factor score 2 for analysis 2	,11643	,41995	-1,36842
REGR factor score 3 for analysis 2	-,54783	,22045	,09357
REGR factor score 4 for analysis 2	-,71596	,36516	-,10029
REGR factor score 5 for analysis 2	-,22897	,36467	-,74819
REGR factor score 6 for analysis 2	,72573	-,19471	-,40514

Источник: составлено авторами.

1. Первый кластер получил условное название «Экономия личного времени». Среди самых значимых факторов при получении государственной услуги (более 60 % опрошенных выбрали данный вариант ответа) были выделены: минимизация затраченного времени в очереди на получение услуги (100 % опрошенных); доступность необходимой информации о получении услуги (83,3 %); полнота информации о документах, местах и порядке получения услуги (66,7 %); обеспечение зданий МФЦ более комфортными условиями, отвечающими специальным требованиям к помещениям, залу ожидания и т.д. (наличие кондиционеров, кулеров, гардеробной, увеличение количества мест ожидания и проч.) (83,3 %); вежливость, отзывчивость, желание помочь со стороны сотрудников МФЦ (91,7 %); отсутствие необходимости самим собирать требуемые документы, нести затраты на ксерокопирование и проч. (91,7 %); мобильность обслуживания сотрудниками МФЦ при оказании услуги (100 %); отсутствие расходов на оплату госпошлины (75 %); увеличение количества работающих окон в МФЦ (75 %).

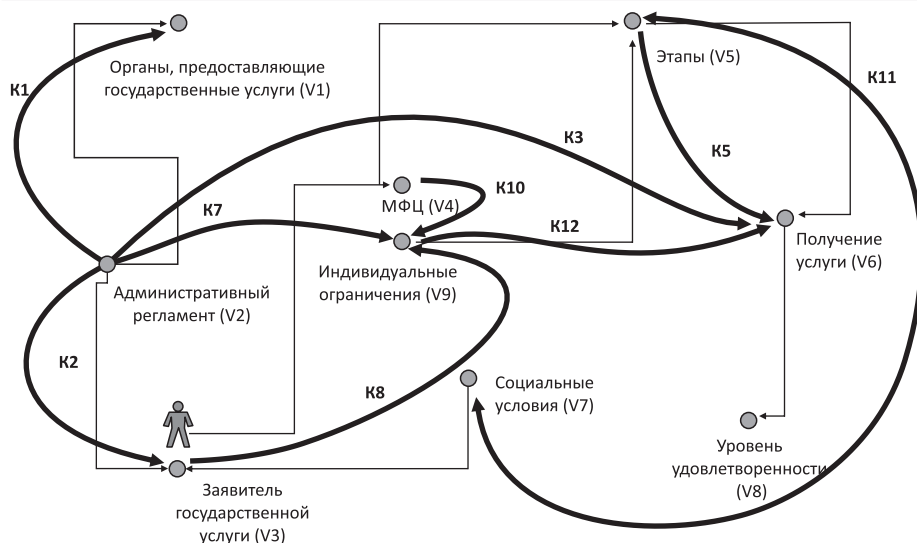


Рис. 4. Скорректированная когнитивная модель (G) взаимосвязи множества объектов в системе предоставления государственных услуг лицам с ограниченными возможностями / Fig. 4. Adjusted cognitive model (G) of objects relationship in the public service delivery system for persons with disabilities

2. Во втором кластере среди самых значимых факторов при получении государственной услуги (более 60 % опрошенных выбрали данный вариант ответа) были выделены следующие: минимизация количества необходимых документов для получения услуги (96,2 %); доступность необходимой информации о получении услуги (65,4 %); обеспечение МФЦ базовыми средствами для удобного передвижения (пандусы, расширенные проходы, лифты и проч.) (88,5 %); обеспечение зданий МФЦ более комфортными условиями, отвечающими дополнительным требованиям к помещениям, залу ожидания и т. д. (наличие кондиционеров, кулеров, гардеробной, увеличение количества мест ожидания и проч.) (80,8 %); доступность в части восприятия результатов предоставления государственной услуги (услуги сурдопереводчика, копии документов, исполненные шрифтом Брайля, и проч.) (61,5 %); вежливость, отзывчивость, желание помочь со стороны сотрудников МФЦ (76,9 %); мобильность обслуживания сотрудниками МФЦ при получении услуги (69,2 %); отсутствие расходов на оплату госпошлины (69,2 %); увеличение количества работающих окон в МФЦ (80,8 %); наличие консультанта непосредственно в МФЦ (84,6 %). Преобладание данных факторов позволяет охарактеризовать второй кластер как «Обеспечение удобства и комфорта при получении услуги».

3. В третьем кластере среди наиболее значимых факторов при получении государственной услуги был выделен фактор минимизации количества необходимых документов для получения услуги (66,7 %). Другие факторы не дали высокого процента, но 44,4 % опрошенных отметили следующие факторы: минимизация затраченного времени в очереди на получение услуги; получение услуги исключительно в МФЦ, без необходимости дополнительных поездок; доступность информации о получении услуги; полнота информации

о документах, местах и порядке получения услуги; доступность в части восприятия результатов предоставления государственной услуги (услуги сурдопереводчика, копии документов, исполненные шрифтом Брайля и проч.); отсутствие необходимости самому собирать требуемые документы, нести затраты на ксерокопирование и проч.; мобильность обслуживания сотрудниками МФЦ при оказании услуги. Таким образом, в третьем кластере респонденты склонны минимизировать количество документов, как и свое участие в процедуре предоставления услуг.

Данные результаты позволили скорректировать когнитивную модель (рис. 4).

Дуги k4 и k6 также представляется возможным исключить ввиду того, что в работе не рассматривался уровень удовлетворенности.

Благодаря проведенному статистическому анализу был сформирован кластер респондентов, нуждающихся в обеспечении зданий МФЦ базовыми средствами для удобного передвижения граждан (пандусы, расширенные проходы, лифты и проч.), обеспечении зданий МФЦ более комфортными условиями, отвечающими дополнительным требованиям к помещениям, залу ожидания и т.д. (наличие кондиционеров, кулеров, гардеробной, увеличение количества мест ожидания и проч.) и увеличении количества работающих окон в МФЦ. Поэтому вводим новую дугу – k10 от «Индивидуальных ограничений» до «МФЦ».

k10 – уровень степени удобства и оснащенности оборудованием внутри зданий МФЦ для комфортного получения гражданами государственных услуг.

После добавления стрелки от «Индивидуальные ограничения» до «Этапы», связанной с тем, что для людей с ограниченными возможностями в идеальной системе должны устанавливаться особые этапы получения государственных услуг, имеет смысл внести еще одну дугу. Виделись факторы относительно респондентов, желающих минимизировать собственное участие в процессе предоставления государственных услуг и нуждающихся в помощи со стороны. Эта часть процесса оказания услуг представляет собой социальные условия, так как потребители заинтересованы в помощи со стороны сотрудников МФЦ. Дуга k11 вводится для того, чтобы отобразить то, что необходимо для потребителя в связи с человеческим фактором.

k11 – количество операций, направленных на оказание помощи лицам с ограниченными возможностями.

k5 – последовательность и количество операций, выполняемых при получении государственных услуг. Респонденты ожидают ограничения временных затрат, связанных с поиском необходимой информации. Потребители стремятся к минимизации количества документов для получения услуги и интенсивности посещений МФЦ. Часть опрошенных выступали против платы госпошлины. Кроме того, был выделен фактор осведомленности о процедуре предоставления услуги. Потребители желают минимизировать время ожидания в очереди и иметь полную информацию о документах, местах и порядке получения услуги.

Это означает, что количество этапов необходимо уменьшить. Для лиц с ограниченными возможностями имеет смысл сократить/изменить некоторые из этапов, представленных в административном регламенте. А именно необходимо обеспечить:

- сбор документов помощником, специально нанятым для содействия лицам с ограниченными возможностями, или работником некоммерческой организации, специализирующейся на помощи данной категории граждан;
- встречу в зале с консультантом, помогающим с процедурой получения услуги;
- получение талона в отдельные, постоянно работающие окна для лиц с ограниченными возможностями;
- повторный прием при необходимости личного участия; если такая необходимость не предусмотрена, то повторный прием осуществляется помощником.

По результатам кластерного анализа можно говорить о том, что респонденты, которые испытывают наибольшие затруднения при получении государственных услуг, обычно нуждаются в помощи со стороны. Поэтому этапы предоставления государственной услуги нужно организовать таким образом, чтобы было можно оказать максимальную помощь лицам с ограниченными возможностями.

Поскольку респонденты отмечали важность доступности информации о получении услуги, а также доступность в части восприятия результатов предоставления государственной услуги (услуги сурдопереводчика, копии документов, исполненные шрифтом Брайля, и проч.), вводим новую дугу k12. В данном случае уместно говорить о помощнике для лиц с ограниченными возможностями или о наличии такого человека внутри МФЦ, который смог бы предоставить заявителю необходимую информацию об услуге.

k12 – уровень доступного донесения информации и ее восприятия лицами с ограниченными возможностями.

Таким образом, показанная на рис. 1–4 модель представляет собой некоторый конструктивный сценарий процесса оказания государственных услуг, учитывающий требования лиц с ограниченными возможностями.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В научной литературе описаны барьеры в части предоставления государственных услуг населению, связанные с существованием единого административного регламента для всех категорий потребителей. Повышение качества оказываемых услуг возможно путем персонализации процесса и введения элементов личностно-ориентированного подхода.

В статье конкретизированы требования отдельной группы потребителей, сталкивающихся с индивидуальными особенностями в силу ограниченных физических возможностей. С учетом этих требований можно внести предложения по совершенствованию существующего порядка предоставления услуг. Например, многие респонденты, которые испытывали наибольшие затруднения при получении государственных услуг, нуждались в помощи. Разумно предоставить консультантов для лиц с ограниченными возможностями, чтобы облегчить им процесс получения государственных услуг, обеспечить доступность информации и восприятия результатов предоставления услуг, помощь в сборе документов и при ориентации в самом здании МФЦ.

Люди нуждаются в комфортных условиях при получении государственных услуг; речь идет как о базовых средствах для удобного передвижения, предписанных административным регламентом, так и тех, которые отвечали бы специальным требованиям к помещениям, залу ожидания и т.д. (наличие кондиционеров, кулеров, гардеробной, увеличение количества мест ожидания).

Принцип «одного окна» оказывается недостаточно работоспособным, так как сбор документов зачастую осуществляется не только в здании МФЦ и требует некоторых затрат, таких как материальные затраты на дополнительные поездки, поиск информации и даже временные затраты на долгое ожидание в очереди, что не позволяет лицам с ограниченными возможностями получать услугу быстро. Возможен вариант создания отдельных, постоянно работающих окон, что сократило бы время ожидания в очереди.

Возможен вариант предоставления лицам с ограниченными возможностями помощника, нанятого за счет государства, либо из числа работников соответствующих некоммерческих организаций. Это исключило бы дополнительные расходы на услуги посредников, минимизировало участие данной категории граждан в процессе получения услуг, упростило процесс сбора документов. Количество этапов получения государственной услуги необходимо свести к минимуму и построить таким образом, чтобы можно было обеспечить наибольший комфорт для лиц с ограниченными возможностями.

Внесение корректировок в административный регламент требует большой работы, но этот шаг необходим для улучшения качества предоставления государственных услуг.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено в рамках государственного задания Финансового университета при Правительстве Российской Федерации на 2019–2021 годы по теме «Участие России в экспорте и импорте институтов».

Библиографический список

Барабашев А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 164–197.

Барабашев А. Г., Клименко А. В. Состояние и перспективы реформ российского госуправления. М.: Изд. дом ВШЭ, 2017. 88 с.

Барбер М. Приказано добиться результата. Как была обеспечена реализация реформ в сфере государственных услуг Великобритании / Пер. с англ. Е. К. Кудрявцевой, Н. Э. Макаровой; под науч. ред. Я. И. Кузьминова, А. В. Клименко. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011. 394 с.

Капогузов Е. А., Лапина Т. А. Взаимосвязь организационной культуры государственных органов и качества государственных услуг: методологические аспекты // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2018. № 1. С. 134–140. DOI: 10.25513/1812-3988.2018.1.134-140.

Капогузов Е. А., Лапина Т. А., Чупин Р. И. Качество государственных услуг в контексте институционализации социального контроля // Журнал институциональных исследований. 2017. Т. 9, № 2. С. 154–171. DOI: 10.17835/2076-6297.2017.9.2.154-171.

Капогузов Е. А., Сулейменова Г. К. Оценка эффективности деятельности государственных органов в контексте стратегического менеджмента и организационного развития в Республике Казахстан // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Т. 9, № 3. С. 452–475. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-452-475.

Клименко А. В., Жулин А. Б. Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 1. С. 123–150.

Красильников Д. Г., Троицкая Е. А. Практика использования основных инструментов NPM в Пермском крае // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 1. С. 157–166.

Норт Д. Понимание процесса экономических изменений / Пер. с англ. К. Мартынова, Н. Эдельмана. М.: Изд. дом ВШЭ, 2010. 256 с.

Оболонский А. В. Российское управление на пути перемен. Без реформы бюрократии административные реформы бессмысленны // Общественные науки и современность. 2005. № 6. С. 58–67.

Попов Е. В., Сухарев О. С. Институциональные факторы экономических изменений теории Дугласа Норта // Журнал экономической теории. 2016. № 3. С. 117–133.

Симагина О. В. Подходы к формированию показателей качества публичных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 194–201.

Южаков В. Н. Качество государственных и муниципальных услуг: усилия и результаты административной реформы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 52–72.

Южаков В. Н., Бойков В. Э., Покида А. Н. и др. Уровень удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг // Государственная служба. 2014. № 3. С. 17–24.

Alford J. Engaging public sector clients: From service delivery to co-production. London: Palgrave Macmillan. 2009. 261 p.

Cumella S. New public management and public services for people with an intellectual disability: A review of the implementation of valuing people in England // *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disability*. 2008. Vol. 5, № 3. P. 178–186. DOI: 10.1111/j.1741-1130.2008.00171.x.

Edel F. Wandel und veränderungsresistenz von verwaltungskulturen. Lohmar-Köln: Josef Eul Verlag. 2011. 262 s.

Fernandez S., Rainey H. G. Managing successful organizational change in the public sector // *Public Administration Review*. 2006. Vol. 66, № 2. P. 168–176.

Hood C. A public management for all seasons? // *Public Administration*. 1991. Vol. 69, № 1. P. 3–19. DOI: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

Iacovino N. M., Barsanti S., Cinquini L. Public organizations between old public administration, new public management and public governance: The case

of the Tuscany region // *Public Organization Review*. 2017. Vol. 17, № 4. P. 61–82. DOI: 10.1007/s11115-015-0327-x.

Junjan V. PAR in academic and professional literature: A comparison of the recent EU accession waves // *Europeanisation in public administration reforms: Selected revised papers from the 23rd NISPAcee Annual Conference* / Ed. by J. Nemec. Bratislava: NISPAcee Press, 2016. P. 51–59.

Leadbeater C. Personalisation through participation: A new script for public services. London: Demos, 2004. 98 p.

Needham C. Personalising public services. Understanding the personalisation narrative. Bristol: Bristol University Press; Policy Press, 2011. 216 p. DOI: 10.2307/j.ctt9qgrdf.

Pollitt Ch., Bouckaert G. Public management reform: A comparative analysis, new public management and the neo-Weberian state. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. 392 p.

Sminia H., Nistelrooij Van A. Strategic management and organization development: Planned change in a public sector organization // *Journal of Change Management*. 2006. Vol. 6, № 1. P. 99–113. DOI: 10.1080/14697010500523392.

The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance // Ed. by S. P. Osborne. London: Routledge, 2010. 448 p. DOI: 10.4324/9780203861684.

Voet Van der J., Groeneveld S., Kuipers B. Talking the talk or walking the walk? The leadership of planned and emergent change in a public organization // *Journal of Change Management*. 2014. Vol. 14, № 2. P. 171–191. DOI: 10.1080/14697017.2013.805160.

Информация обо авторах

Капогузов Евгений Алексеевич – д-р экон. наук, доцент, заведующий кафедрой экономической теории и предпринимательства ФГБОУ ВО «Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского», 644077, Россия, г. Омск, просп. Мира, 55а

ORCID: 0000-0001-8083-5654

ResearcherID: O-5278-2017

Электронный адрес: egenk@mail.ru

Чупин Роман Игоревич – канд. соц. наук, научный сотрудник ФГБУН «Институт экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения Российской академии наук», 630090, Россия, г. Новосибирск, просп. Академика Лаврентьева, 17

ORCID: 0000-0002-8904-1380

ResearcherID: O-4534-2017

Электронный адрес: roman-chupin@ya.ru

Статья получена 28 июля 2020 года

UDC 330.1

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-455-474

PUBLIC SERVICE DELIVERY IN ONE-STOP-SHOPS: CONSUMER PERCEPTIONS AND INSTITUTIONAL CONSTRAINTS

Evgeny A. Kapoguzov

Dostoevsky Omsk State University, 55a Prospekt Mira, Omsk,
644077, Russia

ORCID: 0000-0001-8083-5654;

ResearcherID: O-5278-2017

E-mail: egenk@mail.ru

Roman I. Chupin

Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian
Branch of the Russian Academy of Sciences, 17 Academician
Lavrentyev ave., Novosibirsk, 630090, Russia

ORCID: 0000-0002-8904-1380

ResearcherID: O-4534-2017

E-mail: roman-chupin@yandex.ru

For citation:

Kapoguzov, E. A. and Chupin, R. I. (2020), "Public service delivery in one-stop-shops: Consumer perceptions and institutional constraints", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 3, pp. 455–474, doi: 10.17072/2218-9173-2020-3-455-474.

Introduction: the public services delivery system in Russia has undergone a number of institutional innovations that correspond to the ideology of the new public management. Formally, the high indicators of customer satisfaction obtained through the system of surveys on «Your Control» portal encourage the study of the reasons lying behind the improvement as well as a more detailed explanation.

Objectives: to identify specific areas in public services delivery for persons with disabilities and develop recommendations for improving this process for this category based on an evaluation of social conditions.

Methods: cognitive modeling was used to develop a conception of public services delivery process, sociological survey was conducted in order to identify and assess of individual limitations, as well as factor and cluster analysis.

Results: cognitive modeling of public services delivery process based on a survey of consumers in the multi-functional centers (one-stop-shops) in Omsk was carried out. Scenarios for introducing mechanisms to improve this process are presented. Factors of persons with disabilities satisfaction with the quality of delivering public services are identified using factor and cluster analysis. Insufficient efficiency of the "single window" principle for the disabled is shown and recommendations are presented for improving the process of public services delivery for this category of consumers.

Conclusions: it is concluded that to raise the quality of delivering public services it is necessary to personalize the process as well as introduce elements of person-oriented approach. “Single-window” principle can be replaced by creating specialized points of service where collecting and submitting documentation will be less time-consuming as a result of no queuing. Persons with disabilities should be provided by individual consultants to ease using the public service; alternatively an assistant can be provided for by the state or by a non-commercial organization specializing in helping the disabled.

Keywords: public services; one-stop-shops; persons with disabilities; cognitive modeling; customer satisfaction

Acknowledgements

The research has been funded through the Russian Ministry of Science and Higher Education state target to Financial University under the Government of the Russian Federation for 2019–2021 (topic: “Russia’s participation in the export and import of institutions”).

References

Barabashev, A. G. (2016), “Crisis of state governance and its influence on basic administrative paradigms of state and bureaucracy”, *Public Administration Issues*, no. 3, pp. 164–197.

Barabashev, A. G. and Klimenko, A. V. (2017), *Sostoyanie i perspektivy reform rossiiskogo gosupravleniya* [State and prospects of reforms of the Russian public administration], Publishing House of Higher School of Economics, Moscow, Russia.

Barber, M. (2011), *Prikazano dobit'sya rezul'tata. Kak byla obespechena realizatsiya reform v sfere gosudarstvennykh uslug Velikobritanii* [Instruction to deliver: Fighting to transform Britain’s public services], translated by Kudryavtseva, E. K. and Makarova, N. E., Publishing House of Higher School of Economics, Moscow, Russia.

Kapoguzov, E. A. and Lapina, T. A. (2018), “The relationship of organizational culture of public bodies and the quality of public services: Methodological aspects”, *Herald of Omsk University. Series “Economics”*, no. 1, pp. 134–140, doi: 10.25513/1812-3988.2018.1.134-140.

Kapoguzov, E. A., Lapina, T. A. and Chupin, R. I. (2017), “Social control of the quality of public services: Theory, methodology and results of empirical research”, *Journal of institutional studies*, vol. 9, no. 2, pp. 154–171, doi: 10.17835/2076-6297.2017.9.2.154-171.

Kapoguzov, E. A. and Suleimenova, G. K. (2017), “Performance evaluation of government agencies in the context of strategic management and organizational development in the Republic of Kazakhstan”, *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 3, pp. 452–475, doi: 10.17072/2218-9173-2017-3-452-475.

Klimenko, A. V. and Zhulin, A. B. (2009), “All-Russian monitoring of the implementation of administrative regulations”, *Public Administration Issues*, no. 1, pp. 123–150.

- Krasilnikov, D. G. and Troitskaya, E. A. (2011), "Practice of using basic NPM tools in the Perm region", *Public Administration Issues*, no. 1. pp. 157–166.
- North, D. (2010), *Ponimanie protsessa ekonomicheskikh izmenenii* [Understanding the process of economic change], translated by Martynov, K. and Edelman, N., Publishing House of Higher School of Economics, Moscow, Russia.
- Obolonskiy, A. V. (2005), "Russian government on the path of change. Administrative reforms are meaningless without bureaucratic reform", *Social Sciences and Contemporary World*, no. 6, pp. 58–67.
- Popov, E. V. and Sukharev, O. S. (2016), "Institutional factors of economic changes: Development trajectories of Douglas North's theory", *Zhurnal ekonomicheskoi teorii*, no. 3, pp. 117–133.
- Simagina, O. V. (2012), "Approaches to the formation of public services quality indices", *Public Administration Issues*, no. 2. pp. 194–201.
- Yuzhakov, V. N. (2014), "The quality of public and municipal services: Efforts and results of administrative reform", *Public Administration Issues*, no. 1, pp. 52–72.
- Yuzhakov, V. N., Boikov, V. E., Pokida, A. N. et al. (2014), "The level of citizen satisfaction with the quality of public and municipal services", *Public administration*, no. 3, pp. 17–24.
- Alford, J. (2009), *Engaging public sector clients: From service delivery to co-production*, Palgrave Macmillan, London, UK.
- Cumella, S. (2008), "New public management and public services for people with an intellectual disability: A review of the implementation of valuing people in England", *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disability*, vol. 5, no. 3, pp. 178–186, doi: 10.1111/j.1741-1130.2008.00171.x.
- Edel, F. (2011), *Wandel und Veränderungsresistenz von Verwaltungskulturen*, Josef Eul Verlag, Lohmar-Köln, Germany.
- Fernandez, S. and Rainey, H. G. (2006), "Managing successful organizational change in the public sector", *Public Administration Review*, vol. 66, no. 2, pp. 168–176.
- Hood, C. (1991), "A public management for all seasons?", *Public Administration*, vol. 69, no. 1, pp. 3–19, doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.
- Iacovino, N. M., Barsanti, S. and Cinquini, L. (2017), "Public organizations between old public administration, new public management and public governance: The case of the Tuscany region", *Public Organization Review*, vol. 17, no. 4, pp. 61–82, doi: 10.1007/s11115-015-0327-x.
- Junjan, V. (2016), "PAR in academic and professional literature: A comparison of the recent EU accession waves", in Nemec, J. (ed.), *Europeanisation in public administration reforms: Selected revised papers from the 23rd NISPAcee Annual Conference*, NISPAcee Press, Bratislava, Slovak Republic, pp. 51–59.
- Leadbeater, C. (2004), *Personalisation through participation: A new script for public services*, Demos, London, UK.
- Needham, C. (2011), *Personalising public services. Understanding the personalisation narrative*, Bristol University Press, Policy Press, Bristol, UK, doi: 10.2307/j.ctt9qgrdf.
- Pollitt, Ch. and Bouckaert, G. (2011), *Public management reform: A comparative analysis, new public management and the neo-Weberian state*, 3rd ed., Oxford University Press, Oxford, UK.

Sminia, H. and Nistelrooij Van, A. (2006), "Strategic management and organization development: Planned change in a public sector organization", *Journal of Change Management*, vol. 6, no. 1, pp. 99–113, doi: 10.1080/14697010500523392.

Osborne, S. (ed.) (2010), *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London, UK, doi: 10.4324/9780203861684.

Voet Van der, J., Groeneveld, S. and Kuipers, B. (2014), "Talking the talk or walking the walk? The leadership of planned and emergent change in a public organization", *Journal of Change Management*, vol. 14, no. 2, pp. 171–191, doi: 10.1080/14697017.2013.805160.

Received July 28, 2020

УДК 332.1.02:331.108(470.53)

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-475-501

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПО ИНФОРМАЦИОННО-ИМИДЖЕВОЙ ПОДДЕРЖКЕ ПРОГРАММ ВОСПРОИЗВОДСТВА ИНЖЕНЕРНЫХ КАДРОВ

Ю. Ю. ЛЕКТОРОВА

Пермский национальный исследовательский политехнический университет,
г. Пермь, Россия

А. Ю. ПРУДНИКОВ

Пермский национальный исследовательский политехнический университет,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Лекторова Ю. Ю., Прудников А. Ю. Государственная политика по информационно-имиджевой поддержке программ воспроизводства инженерных кадров // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 3. С. 475–501. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-475-501.

Введение: реализация государственных и региональных программ формирования экономики инновационного типа обуславливает необходимость в непрерывном притоке высокопрофессиональных молодых специалистов, в том числе в промышленно-производственном секторе.

Цель: выявление специфики государственной политики в части информационно-имиджевой поддержки воспроизводства инженерных кадров, описание модели непрерывной подготовки рабочих и инженерных кадров для реального сектора экономики, оценка имиджа (восприятия) инженерных профессий среди молодежи.

Методы: социологическое исследование (анкетный опрос); мониторинг средств массовой информации; анализ документов; экспертное интервью; методы коммуникационного аудита и активного проблемно-ситуационного анализа (case-study).

Результаты: проанализированы нормативные правовые акты и мероприятия, направленные на решение проблемы дефицита инженерных кадров. Определена специфика государственной политики в этой области. Авторами представлена действующая в Пермском крае модель непрерывной подготовки рабочих и инженерных кадров для реального сектора экономики, получившая высокую оценку экспертов. Проведены мониторинг средств массовой информации с помощью системы «Медиалогия», а также социологические опросы молодежи Пермского края и сотрудников одного из стратегически значимых промышленных предприятий региона.

Выводы: информационно-имиджевая поддержка программ воспроизводства инженерных кадров в России отличается отсутствием системных задач и подходов, государственная политика пока не носит стратегического характера. Это подтверждается данными «Медиалогии»: в информационной повестке область инженерных профессий встречается преимущественно на региональном уровне медиасферы. Результаты социологических опросов демонстрируют в целом положительное отношение молодежи к таким профессиям, но главными факторами привлекательности для них являются заработная плата и возможность карьерного роста. В то же время действующие сотрудники отмечают низкую заработную плату как основную причину увольнения, а также ограниченные перспективы карьерного роста на предприятии. Пермская модель непрерывной подготовки рабочих и инженерных кадров для реального сектора экономики включает четыре этапа: профориентацию школьников, государственную поддержку образовательных учреждений,

ориентацию студентов инженерно-технических специальностей на рынке труда и закрепление молодых специалистов на предприятии. Эта модель может быть использована для решения общероссийской проблемы дефицита промышленно-производственного персонала, но пока остается не востребованной.

Ключевые слова: государственная политика; инженерные кадры; дефицит кадров; имидж инженерных профессий; молодежь

ВВЕДЕНИЕ

Любое государство, ориентированное на региональное или глобальное лидерство, заинтересовано в создании современной экономики инновационного типа, интегрированной в мировое экономическое пространство. Один из очевидных путей реализации такой задачи – модернизация отраслей, имеющих ключевое значение для страны в целом и для ее регионов в частности. В особенности эти установки актуальны для старопромышленных территорий России, к числу которых относятся Урал и Пермский край как его неотъемлемая часть.

В условиях, когда Россия инвестирует значительные ресурсы в технологическую модернизацию¹, требуются специалисты, готовые уже сейчас включиться в проведение преобразований. Необходим, соответственно, и кадровый резерв для «завтрашней» экономики, ведь любой инновационный продукт начинается с кардинальной модернизации как технологий, применяемых в ходе его производства, так и задействованного в этом процессе человеческого потенциала.

Стабильную и эффективную экономику инновационного типа создают, прежде всего, профессионалы инженерно-технического профиля. Однако современное состояние российского рынка труда этому запросу не отвечает. Вчерашние выпускники технических вузов и ссузов, которые могли бы пополнить ряды молодых специалистов инженерных специальностей, демонстрируют пониженный спрос на работу в промышленно-производственной сфере. По данным Минобрнауки России, гуманитарные направления подготовки по-прежнему остаются среди абитуриентов значительно более востребованными по сравнению с техническими².

Так, в 2017 году в тройку наиболее популярных среди выпускников школ попали следующие направления: экономика, политические и международные отношения, коммуникации в СМИ. Максимальный конкурс для поступающих составил 21 человек на место, 20,5 и 19,4 соответственно. В то же время показатель спроса на инженерно-технические направления достиг лишь уровня в 7,2 человека на одно бюджетное место³.

¹ *Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации* [Электронный ресурс] // офиц. сайт Президента Рос. Федерации. 2018. 1 марта. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения: 14.05.2020).

² *Демченко М., Звездина П.* Минобрнауки назвало самые популярные специальности 2017 года [Электронный ресурс] // РБК. 2017. 31 авг. URL: <https://www.rbc.ru/society/31/08/2017/59a8273f9a79470d1ddc5197> (дата обращения: 14.05.2020).

³ Там же.

Проблема сокращения спроса на инженерные профессии среди абитуриентов усугубляется общей демографической ситуацией. Так, в течение 11 лет, с 2005 по 2015 годы, прием на программы бакалавриата и специалитета сократился на 38,2 %, программы подготовки специалистов среднего звена потеряли 18,2 % абитуриентов, а программы подготовки квалифицированных рабочих, служащих – 42,5 % (Дудырев и др., 2017, с. 6).

Официальную демографическую статистику омрачает и стиль жизни современной молодежи. По оценкам экспертов, уровень NEET⁴ у россиян в возрасте 20–24 лет составляет 17 %, что близко к результатам таких стран, как Польша (20 %), Эстония (16 %) и Бельгия (18 %)⁵. Более того, по мнению вице-премьера Татьяны Голиковой, «каждый второй безработный в России — это молодые люди в возрасте от 20 до 30 лет, то есть 48,7 % в общем уровне безработицы»⁶.

После окончания вуза выпускники инженерных специальностей меняют профиль деятельности и работают в других отраслях, тем самым никак не способствуя увеличению числа работников промышленного сектора экономики страны. Анализ статистических данных о состоянии промышленности в Российской Федерации (рис. 1) иллюстрирует отрицательную динамику индекса численности лиц, работающих на промышленных производствах: наблюдается тенденция к сокращению с 99,9 % в 2011 году до 93,8 % в 2015 году⁷. В последние годы, по оценкам экспертов, данная тенденция сохраняется.

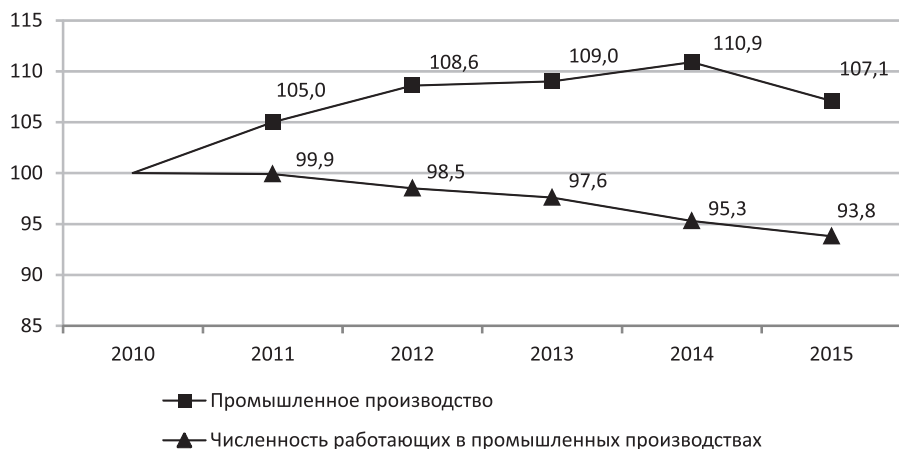


Рис. 1. Динамика промышленного производства и численности работающих в организации (2010 год = 100 %) / Fig. 1. Dynamics of industrial production and the number of employees in the organization (2010 = 100 %)

⁴ Not in Employment, Education or Training — люди, которые не работают и не учатся.

⁵ Мануйлова А. Два миллиона молодых россиян не учатся и не работают. Мониторинг рынка труда [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 2018. 17 авг. URL: https://www.kommersant.ru/doc/3714957?from=doc_vrez (дата обращения: 15.05.2020).

⁶ Борисова А. Цена свободы. Почему молодежь не может найти работу [Электронный ресурс] // Forbes. 2018. 20 июня. URL: <https://www.forbes.ru/karera-i-svoy-biznes/363289-cena-svobody-rochemu-molodezh-ne-mozhet-nayti-rabotu> (дата обращения: 15.05.2020).

⁷ Промышленное производство в России. 2016. Стат. сб. М.: Росстат, 2016. 347 с.

По итогам исследований «Рекрутингового интернет-портала», проведенных в 2018 году, выяснилось, что активные молодые соискатели в России чаще ищут работу по таким профессиям, как продавец-консультант, администратор, курьер и т.д. При этом инженерные специальности интересуют лишь 0,9 % соискателей⁸.

Однако необходимо признать, что проблема дефицита инженерных кадров носит куда более сложный, комплексный характер, чем слабая заинтересованность молодежи получать соответствующее профильное образование и в дальнейшем строить свою карьеру, работая по специальности. Как показывает зарубежный опыт диагностики систем подбора и подготовки инженерно-технических работников, этот вопрос включает и другие аспекты. В частности, опыт Великобритании свидетельствует о том, что приток молодежи в инженерно-технические профессии существенно тормозит школа. Большинство учителей не обладают знаниями о таких профессиях и вузах соответствующего профиля. Как следствие, они не продвигают даже среди способных учеников идею получения высшего технического образования в качестве способа самореализации и карьерного роста⁹.

Одновременно для Нигерии, крупнейшей и быстрорастущей экономики африканского континента, куда более актуальна проблема дефицита квалифицированных преподавателей высшей школы, способных подготовить будущих высококлассных специалистов, что только усугубляется на фоне бурного демографического роста (Akintola et al., 2002).

Кроме того, поколенческие различия накладывают отпечаток на отношение современной молодежи к работе, профессии и будущему в целом. Так, соискатели вакансий, родившиеся в период с 1981 по 1995 год, испытывают коммуникационные трудности с выбором рабочего места, отличаются завышенными ожиданиями относительно зарплаты, уделяют особое внимание атмосфере в компании и личности руководителя. Это во многом является результатом системы воспитания и образования, смены ценностных парадигм молодежи и особым отношением к труду. Последний для молодого поколения становится, в некотором смысле, образом жизни, который не должен отнимать слишком много времени и при этом обязан максимально обеспечивать как доход, так и удовольствие¹⁰.

С учетом вышеизложенных факторов, к группе представителей рабочих специальностей, по данным исследования Высшей школы экономики, в стране можно отнести около 25 млн человек — это треть всех экономически активных граждан. Чаще всего рабочие и инженерно-технические работники заняты на транспорте и в сфере связи (15,3 % всех рабочих), в строительстве (15,1 %) и торговле (14,7 %). При этом средний возраст рабочих в стране

⁸ Рынок труда для молодых специалистов в цифрах [Электронный ресурс] // Head Hunter. 2018. 19 дек. URL: <https://career.ru/article/23817> (дата обращения: 15.05.2020).

⁹ *Treasure A.* How engineering companies can get more young people into engineering [Электронный ресурс] // VHR. 2018. 28 марта. URL: <https://blog.v-hr.com/blog/how-engineering-companies-can-get-more-young-people-into-engineering> (дата обращения: 21.05.2020).

¹⁰ 30 фактов о современной молодежи [Электронный ресурс] // Сбербанк. 2016. URL: https://www.sberbank.ru/common/img/uploaded/files/pdf/youth_presentation.pdf (дата обращения: 25.05.2020).

составляет 42,5 года, этот показатель почти не превышает среднего возраста работающих в целом в экономике (41,9 года)¹¹.

Стоит отметить, что трудности с подготовкой инженерных кадров и восполнением дефицита работников с соответствующей квалификацией испытывает не только Россия. Схожая ситуация характерна для ряда ведущих и развивающихся экономик мира. В частности, в Великобритании данная проблема регулярно освещается в ведущих национальных изданиях как одна из наиболее актуальных и требующая первоочередного решения для развития экономики страны¹². Согласно проведенному одним из местных хедхантинговых агентств опросу, в четвертом квартале 2017 года 22 % британских инженерных компаний отнесли к числу главных проблем в перспективе ближайших нескольких лет именно дефицит квалифицированных инженерных кадров. Особенно остро кадровый голод испытывает аэрокосмическая и авиационная промышленность туманного Альбиона: 42 % лидеров этих отраслей указали данную проблему в качестве одной из наиболее значимых¹³. На глобальный характер дефицита инженерно-технических работников указывает тот факт, что 2018 год был объявлен правительством Великобритании «Годом инженерного искусства». Причем в немалой степени данная информационная кампания была, естественно, ориентирована на молодое поколение британцев¹⁴.

Сложность привлечения инженерных кадров на предприятия в самых разных странах, включая наиболее развитые, подтверждается наличием на международном рынке целой ниши из специализированных агентств, занятых исключительно подбором специалистов технических специальностей (к примеру, VHR, RISE Technical, Michael Page и др.).

Вместе с тем, стоит отметить, что в России фокус исследовательского внимания чаще всего концентрируется на проблематике совершенствования системы подготовки инженерных кадров с точки зрения выстраивания образовательных траекторий, организационных форм и контентных аспектов обучения политехнической направленности синхронно с выявлением потребностей работодателей (Кутузов и др., 2011; Лившиц, 2011; Кутузов и др., 2012; Батоврин, 2013; Банникова, 2016; Кривоусков и Цисарский, 2016; Анцупова и Афонская, 2017; Апросимова и Викулов, 2017; Банникова и др., 2017; Нидергаус, 2017; Чистякова, 2017; Данилов и др., 2018; Калугина, 2019). При этом проблематика популяризации среди молодежи самой идеи получения технического образования и последующего трудоустройства по данному профилю (без чего окажется едва ли в должной степени востребованным все

¹¹ Мануйлова А. Два миллиона молодых россиян не учатся и не работают. Мониторинг рынка труда [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 2018. 17 авг. № 147. URL: https://www.kommersant.ru/doc/3714957?from=doc_vrez (дата обращения: 21.05.2020).

¹² Moss Ch. How to get young people to choose a career in engineering [Электронный ресурс] // The Telegraph. 2017. 17 марта. URL: <https://www.telegraph.co.uk/education/stem-awards/energy/young-people-choose-career-engineering/> (дата обращения: 21.05.2020).

¹³ Treasure A. Ibidem.

¹⁴ How to attract and retain top engineering and manufacturing talent [Электронный ресурс] // Michael Page Engineering & Manufacturing. URL: <https://www.michaelpage.co.uk/our-expertise/engineering-and-manufacturing/how-attract-and-retain-top-engineering-and> (дата обращения: 21.05.2020).

вышеперечисленное) чаще всего не поднимается, и в должной мере не актуализируется.

В то же время за рубежом, в частности в странах Западной Европы, изучением указанной проблематики занимаются как представители науки, так и связанные с ней сильные профессиональные инженерные ассоциации¹⁵, которые склонны рассматривать эту тему комплексно, то есть неразрывно с вопросами продвижения инженерных профессий среди будущих абитуриентов и выпускников вузов (Hamilton, 2000; Slaidins and Treijere, 2007; Juárez-Ramírez et al., 2017).

Анализ заявленной в статье проблематики представляет собой междисциплинарную область исследования, включающую вопросы имиджирования профессиональной сферы (Панасюк, 2009; Лукина и др., 2018), влияния имиджа на выбор абитуриентами технических специальностей (Золотарева, 2018) и подбора инструментов внешних коммуникаций при работе с целевыми аудиториями (Виноградова, 2013; Гавра, 2015; Тихомирова, 2015).

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

С целью анализа текущего имиджа (восприятия) инженерных профессий среди молодежи было проведено социологическое исследование. В качестве метода исследования был выбран анкетный опрос, проводившийся среди жителей города Перми¹⁶ в возрасте от 14 до 30 лет. В соответствии с методикой исследования респондентам предлагалось ответить на вопросы, связанные с выбором приоритетного направления высшего образования, пониманием перспектив трудоустройства выпускников технических специальностей, осведомленностью о заработной плате представителей инженерных профессий и т.д. Среди используемых видов опросов были задействованы заочный (анкета на самозаполнение) и очный (face-to-face) опросы. Социологический опрос проводился в период с сентября по декабрь 2018 года, интерпретация результатов исследования была осуществлена в феврале 2019 года.

Для обоснования выборки использовался квотный отбор (выборка с предварительно заданными значениями: учащаяся и работающая молодежь города). Среди видов выборки применялись разовая, одноступенчатая (квотный отбор из генеральной совокупности) и гетерогенная (гендерные, возрастные критерии). Генеральная совокупность выборки составила 178 670 человек в возрасте от 14 до 30 лет, проживающих в Перми. Совокупная выборка –

¹⁵ Civil engineering profession in Europe. A review of the profession in Europe today from education to professional practice [Электронный ресурс] // European Council of Civil Engineers. 2005. URL: http://www.ecceengineers.eu/papers/files/ECCE_Book_011005-komplett.pdf (дата обращения: 25.05.2020).

¹⁶ По данным Росстата на 01.01.2018 численность постоянного населения г. Перми составляла 1 051 583 чел. См.: Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям [Электронный ресурс] // офиц. сайт Росстата. 2018. 13 сент. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282> (дата обращения: 01.05.2020).

254 респондента¹⁷, таким образом, погрешность исследования находится в пределах 5 %.

Для выявления лояльности занятых в производственном секторе и специфики их внутренней мотивации было проведено социологическое исследование с сотрудниками одного из стратегически значимых промышленных предприятий Пермского края. Респондентам предлагалось ответить на вопросы, связанные с оценкой кадровой политики на производстве, удовлетворенностью компенсационным пакетом, отношением к корпоративной культуре и менеджменту на предприятии, удовлетворенностью условиями и организацией труда. Генеральная совокупность выборки составила 3 061 человек, официально трудоустроенных на предприятии. В рамках исследования было опрошено 205 рабочих и 263 инженерно-технических работника, таким образом, совокупная выборка исследования составила 468 человек. Опрос и обработка результатов исследования проводились в период с декабря 2017 года по январь 2018 года. С целью соблюдения этических принципов и конфиденциальности наименование промышленного предприятия не разглашается.

Кроме того, был проведен мониторинг средств массовой информации с помощью автоматической системы мониторинга и анализа СМИ и соцмедиа в режиме реального времени «Медиалогия»¹⁸, что позволило реконструировать информационное поле вокруг имиджа инженерных профессий и проанализировать интерес читательской аудитории. В основе мониторинга СМИ – 6 799 статей, сгруппированных в 3 468 событий. Среди них 818 сообщений в газетах, 98 – журналах, 260 – информагентствах, 5 360 – в Интернете, 20 – телевизионных новостных программах, 6 – на радио и 237 – в блогах за период с 14 мая по 14 декабря 2018 года.

Для изучения нормативной правовой базы в области воспроизводства инженерных кадров применялся метод анализа документов. В исследовании также использовались методы экспертного интервью, коммуникационного аудита, проведенного на крупном промышленном предприятии Пермского края (ОАО «ОДК-Авиадвигатель»), и активного проблемно-ситуационного анализа (case-study).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Поиск новых эффективных подходов к привлечению и закреплению молодых специалистов¹⁹ в промышленном секторе остается задачей государ-

¹⁷ Гендерный состав респондентов исследования: 46,1 % – мужчины и 53,9 % – женщины. Возрастной состав респондентов исследования: старше 25 лет (15 %); от 20 до 24 лет (61 %); от 14–19 (24 %). Социальный статус респондентов исследования: студенты и учащиеся (45,5 %); специалисты (14,9 %); служащие (8,4 %); предприниматели (7,1 %); руководители (7,1 %) и неработающие (4,5 %). Образовательный состав респондентов исследования: уже имеют или получают высшее (67,5 %); среднее профессиональное образование (13,6 %); завершили обучение в 9 и 11 классах (16 %). Направления обучения среди респондентов, получающих или получивших высшее образование: инженерно-техническое (26,6 %); гуманитарное (25,3 %); экономическое (15 %); юридическое (11 %).

¹⁸ *Медиалогия* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mlg.ru/> (дата обращения: 03.05.2020).

¹⁹ В соответствии с российским законодательством молодежь – это «социально-демографическая группа, выделяемая на основе возрастных особенностей, социального поло-

ственной важности. Очевидно, что в современных условиях требуются уже не точечные меры, принимаемые на региональном и локальных уровнях, а целенаправленная федеральная политика. При этом, как справедливо отмечает Ф. И. Шарков и О. Ф. Киреева, «регулирование рынка труда начинается с инвестиций в подготовку востребованного количества кадров требуемого профиля и уровня» (Шарков и Киреева, 2017, с. 80).

В Российской Федерации инвестирование в программы воспроизводства инженерных и рабочих кадров становится регулярной практикой последних лет. Прежде всего, обозначен курс на инновационный социально-ориентированный тип экономического развития страны, где приоритетная роль отведена человеческому фактору, что зафиксировано в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Повышение национальной конкурентоспособности должно происходить за счет развития высокотехнологичных отраслей промышленности: авиационной и ракетно-космической, радиоэлектронной, судостроения, атомного энергопромышленного комплекса, энергетического машиностроения, информационно-коммуникационных технологий²⁰.

С этой целью в разрезе кадрового потенциала инженерных профессий в 2012 году издан указ Президента Российской Федерации «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»²¹. Так, Правительству Российской Федерации поручено обеспечить увеличение к 2020 году количественного состава высококвалифицированных специалистов, чтобы они составляли не менее трети от общего числа квалифицированных работников. На федеральном уровне предусмотрены меры в части популяризации рабочих и инженерно-технических профессий среди граждан, прежде всего молодежи, и создания условий для устойчивого профессионального развития. Молодое поколение определено в качестве наиболее перспективной, экономически активной категории трудовых ресурсов, обладающей потенциалом инновационного развития.

На практике эффективной реализации данных программ препятствует острый дефицит кадров высокой квалификации, способных к быстрой адаптации и открытым новым технологиям, владеющих как профильными техническими, так и коммуникативными компетенциями.

Это, в свою очередь, определяет круг актуальных задач перед системой образования по подготовке высококвалифицированных кадров инженерно-

жения и характеризующаяся специфическими интересами и ценностями. Эта группа включает лиц в возрасте от 14 до 30 лет, а в некоторых случаях, определенных нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, – до 35 и более лет, имеющих постоянное место жительства в Российской Федерации или проживающих за рубежом. См.: *Об утверждении основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года* [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 29.11.2014 № 2403-п. Ч. 2 раздела I. URL: <https://base.garant.ru/70813498/> (дата обращения: 25.05.2020).

²⁰ *Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года* [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17.11.2008 № 1662-п. URL: <http://base.garant.ru/194365/> (дата обращения: 25.05.2020).

²¹ *О мероприятиях по реализации государственной социальной политики* [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 07.05.2012 № 597. URL: <http://base.garant.ru/70170950/> (дата обращения: 25.05.2020).

технического профиля²². С целью поддержки инженерных специальностей и технического образования создана Комиссия при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России²³. По правительственной линии принят соответствующий план мероприятий, направленных на популяризацию рабочих и инженерных профессий²⁴.

Таким образом, можно выделить следующие направления государственной политики в области воспроизводства инженерных кадров: поддержка образовательных организаций, готовящих будущих сотрудников соответствующего профиля и закрепление молодых специалистов на предприятиях на долгосрочную перспективу.

Нормативно-правовой ландшафт государственной политики по информационно-имиджевой поддержке программ воспроизводства инженерных кадров составляют такие специализированные стратегические документы, как Федеральная программа развития образования на 2016–2020 годы²⁵, Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года²⁶ и Стратегия развития системы подготовки рабочих кадров и формирования прикладных квалификаций до 2020 года²⁷. К числу основных принципов реализации последней относятся ведущая роль государственно-частного партнерства в подготовке квалифицированных кадров и непрерывность системы подготовки.

На наш взгляд, самая важная проблема при реализации государственной политики по повышению кадрового потенциала инженерных профессий – выстраивание коммуникации с молодежью как основным субъектом, на плечи которого ложится задача формирования экономики инновационного типа.

По мнению исследователей, формирование имиджа инженерных профессий начинается не на этапе выбора направления обучения в старших классах, а на более ранних этапах социализации. На этом основании популяризация

²² Об утверждении ведомственной целевой программы «Развитие интегрированной системы обеспечения высококвалифицированными кадрами организаций оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации в 2016–2020 годах» [Электронный ресурс]: Приказ М-ва образования и науки Рос. Федерации от 29.02.2016 № 170. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71241796/> (дата обращения: 26.05.2020).

²³ О Комиссии при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 20.05.2009 № 579. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/29305> (дата обращения: 26.05.2020).

²⁴ О плане мероприятий, направленных на популяризацию рабочих и инженерных профессий [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 05.03.2015 № 366-р. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70785344/> (дата обращения: 26.05.2020).

²⁵ Об утверждении Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 годы [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 29.12.2014 № 2765-р. URL: <http://base.garant.ru/70836882/> (дата обращения: 24.05.2020).

²⁶ Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 08.12.2011 № 2227-р. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70006124/> (дата обращения: 25.05.2020).

²⁷ Стратегия развития системы подготовки рабочих кадров и формирования прикладных квалификаций в Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: одобрена коллегией М-ва образования и науки Рос. Федерации, протокол от 18.07.2013 № ПК-5вн. URL: <http://base.garant.ru/71372220/> (дата обращения: 25.05.2020).

таких профессий представляет собой многоступенчатый процесс, включающий в себя профориентацию детей и подростков, ориентацию студентов инженерно-технических специальностей на рынке труда, закрепление молодых инженеров на производстве и создание благоприятного общественного мнения об инженерных профессиях (Курбанова и Михайлов, 2011, с. 39).

Осознавая важность информационного сопровождения государственной политики, в Стратегии развития системы подготовки рабочих кадров делается акцент на организацию PR-кампаний на федеральном и региональном уровнях: информирование населения на постоянной основе о конкурсах профмастерства, программах профориентации; повышение престижности рабочих династий; широкое участие регионов в международной конкурсной системе поддержки молодых профессионалов в сфере рабочих специальностей WorldSkills.

Мероприятия последних лет, как на федеральном, так и региональном уровнях, демонстрируют разнообразие способов популяризации инженерных профессий, среди которых – технопарки, форумы, фестивали, выставки и т.д. Подобные мероприятия реализуются во многих городах России. Речь идет о национальных чемпионатах рабочих профессий по методике WorldSkills, международной промышленной выставке «Иннопром», о проводимом при поддержке Правительства Российской Федерации Всероссийском конкурсе профессионального мастерства «Лучший по профессии», Национальном профориентационном фестивале «Профи», Всероссийском форуме рабочей молодежи, Международном конкурсе среди организаций на лучшую систему работы с молодежью на предприятиях, Международном молодежном промышленном форуме «Инженеры будущего» и др. По нашему мнению, все эти мероприятия скорее представляют собой хаотичные точечные попытки выполнить положения Стратегии развития системы подготовки рабочих кадров, нежели являются площадками для выстраивания системного диалога промышленных предприятий со своими потенциальными работниками.

На этом фоне опыт Пермского края не только иллюстрирует участие региона в международной конкурсной системе, но и свидетельствует о попытке выстроить модель непрерывной подготовки рабочих и инженерных кадров для реального сектора экономики. На разных этапах реализации этой модели задействованы разновозрастные категории населения, комплексно представлены базовые аспекты инженерной профессии, налажен диалог с заказчиками на промышленные кадры. Более того, эффективное функционирование модели (рис. 2) решает ключевую для отрасли проблему – выстраивание коммуникации со школьниками как будущими инженерными кадрами.

Первый этап реализации модели непрерывной подготовки рабочих и инженерных кадров для реального сектора экономики: профориентация школьников как неотъемлемый компонент поддержки данной возрастной группы. В пермской модели профориентация школьников предусмотрена по двум сценариям: обучение в специализированной школе или дополнительное образование. Одним из примеров создания новой социально-образовательной среды является инженерная школа, обучение в которой совмещается с профессиональными пробами и практиками в совре-



Рис. 2. Пермская модель непрерывной подготовки рабочих и инженерных кадров для реального сектора экономики / Fig. 2. Perm model of continuous training of workers and engineering personnel for the real sector of the economy

менных мастерских, лабораториях и учебных центрах предприятий и организаций – социальных партнеров школы (ПАО НПО «Искра», ПАО «РусГидро», ООО «Камский кабель», Группа предприятий «ПЦБК», АО «Пермский завод «Машиностроитель», Пермский государственный национальный исследовательский университет и др.).

Центральной площадкой дополнительного образования в регионе с 2018 года является крупнейший в Приволжском федеральном округе технопарк «Кванториум», рассчитанный на 1 000 бюджетных мест для школьников. По оценке экс-губернатора Пермского края Максима Решетникова, «это серьезный шаг в решении задачи по подготовке инженерных кадров. Направления образования в «Кванториуме» соответствуют приоритетам индустриального развития края. Детишки, которые начнут здесь учиться, через несколько лет будут определять техническую политику, промышленную политику Пермского края и всей страны»²⁸.

Второй этап реализации модели: государственная поддержка образовательных учреждений. С 2012 года в Прикамье заработала принципиально

²⁸ В Перми открылся крупнейший детский технопарк в Приволжском федеральном округе [Электронный ресурс] // офиц. сайт губернатора и Правительства Перм. края. 2018. 6 нояб. URL: <https://permkrai.ru/news/v-permi-otkrylsya-krupneyshiy-detskiy-tekhnopark-v-privolzhskom-federalnom-okruge/> (дата обращения: 04.06.2020).

новая модель – рабочие кадры «под ключ»²⁹, которая включает в себя формирование заказа со стороны бизнеса на подготовку кадров, дуальную модель обучения, основанную на практико-ориентированном подходе, оценку эффективности образовательных учреждений и механизмы формирования у молодежи мотивации на получение инженерного знания и профессии. Данный проект поддержан Торгово-промышленной палатой Российской Федерации, Агентством стратегических инициатив и председателем его Наблюдательного совета – Президентом России В. В. Путиным. Опыт Пермского края был признан лучшей региональной практикой и рекомендован к внедрению в субъектах Российской Федерации. Таким образом, регион стал пилотной площадкой для реализации федерального проекта по формированию дуальной модели профессионального образования³⁰.

Еще одним важным аспектом государственной поддержки образовательных учреждений является увеличение количества бюджетных мест в высшей школе. Озвученная президентом в ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации задача – создание дополнительных бюджетных мест в региональных вузах – по оценке губернаторов, позволяет кардинально «исправить ситуацию нехватки кадров: врачей, учителей, инженеров»³¹.

Государственную поддержку получают принципиально новые направления, отвечающие запросам современной жизни. Так, в Пермском национальном исследовательском политехническом университете открылась первая в России сетевая онлайн-магистратура по робототехнике, обучение в которой полностью оплачивается из средств гранта Министерства образования и науки Пермского края с выплатой стипендии обучающимся.

Третий этап реализации модели: ориентация студентов инженерно-технических специальностей на рынке труда. В региональной практике данную задачу решал Пермский инженерно-промышленный форум. Бывший Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе М. В. Бабич на открытии форума в 2014 году говорил: «Сегодня проводится важное мероприятие не только для Пермского края, но и для всей страны. Необходимо создавать условия для того, чтобы приоритетом нашей образовательной политики стал его величество инженер. Это крайне важно в современной экономической ситуации... При всем уважении к огромному количеству специальностей и профессий, которые получают студенты наших вузов, сегодня инженерное образование, подготовка работ-

²⁹ Рабочие кадры «под ключ» [Электронный ресурс] // офиц. сайт Перм. торгово-пром. палаты. URL: https://permtpp.ru/projects/podgotovka_kadrov/kadry_pod_klyuch/ (дата обращения: 04.06.2020).

³⁰ Итоги проекта Пермской ТПП «Рабочие кадры «под ключ» были представлены на заседании Совета по образованию при губернаторе Пермского края [Электронный ресурс] // офиц. сайт Перм. торгово-пром. палаты. 2014. 6 фев. URL: https://permtpp.ru/news/tpp/06-02-2014/itogi_proekta_permskoj_tpp_-rabochie_kadry_-pod_klyuch_-byli_predstavleny_na_zasedanii_soveta_po_obr/ (дата обращения: 04.06.2020).

³¹ Агранович М. Число бюджетных мест в вузах будет расти [Электронный ресурс] // Рос. газ. 2020. 15 янв. URL: <https://rg.ru/2020/01/15/reg-urfo/chislo-biudzhetnyh-mest-v-vuzah-budet-rasti.html> (дата обращения: 24.05.2020).

ников технических специальностей, способных работать на самом передовом и сложном оборудовании, выходит на первый план»³².

Четвертый этап реализации модели: закрепление молодых специалистов на предприятии. Показателен опыт пермского промышленного предприятия ОАО «ОДК-Авиадвигатель», получивший федеральное признание. В 2009 году оно стало победителем Всероссийского конкурса «Работодатель Года молодежи: инженерные кадры для инновационной России» в номинации «Мастер-класс» за лучшую практику поддержки учебных заведений и сотрудничества с ними³³. В конкурсе, проводимом Минспорттуризмом России совместно с Росмолодежью, приняли участие более 50 отечественных компаний.

Коммуникационный аудит, проведенный на ОАО «ОДК-Авиадвигатель», позволил выявить эффективные практики по удержанию молодежи на предприятии. Руководство предприятия заинтересовано в привлечении молодежи и сокращении количества их увольнений: средний возраст сотрудников составляет 41 год, общая численность работников в возрасте до 35 лет достигает 42 %. Кроме того, реализуется отдельное направление развития кадрового потенциала, получившее название «Молодые специалисты».

ОАО «ОДК-Авиадвигатель» ведет системную работу с молодежью, в том числе со школьниками. Конструкторское бюро является постоянным генеральным спонсором тематической региональной выставки «Образование и Карьера» (проводится на базе выставочного центра «Пермская ярмарка»), сотрудничает с инженерным лагерем «ИНСТИЛ», организует для школьников экскурсии в конструкторское бюро, где они могут увидеть потенциальное место работы своими глазами, а также участвует в организации чемпионата по физике «Построй карьеру в ОДК».

С 2009 года предприятие осуществляет программу целевого набора и многие годы сотрудничает с кафедрой «Авиационные двигатели» Пермского национального исследовательского политехнического университета. Оно инвестирует собственные средства в развитие материально-технической базы кафедры, обеспечивает привлечение средств по федеральным целевым программам. Всем студентам, поступившим в вуз по профильным для конструкторского бюро специальностям, ОАО «ОДК-Авиадвигатель» предоставляет возможность прохождения практики и оплачиваемой стажировки в свободное от учебы время. Первокурсники целевого набора, которые имеют проходной балл ЕГЭ 200 и выше, на протяжении первого семестра получают стипендию от предприятия. Студентам целевого набора гарантируется трудоустройство после окончания вуза в соответствии с полученной специальностью³⁴.

³² Прямая речь 2014. Выступление Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе Бабица М. В. [Электронный ресурс] // Перм. инженерно-пром. форум. 2014. 7 нояб. URL: <http://engineerforum.ru/pages/pryamaya-rech-2014> (дата обращения 12.06.2020).

³³ «Авиадвигатель»: ускоренная адаптация молодым специалистам обеспечена [Электронный ресурс] // сайт АО «Объединенная двигателестроительная корпорация». 2012. 26 нояб. URL: https://www.uecrus.com/rus/presscenter/odk_news/?ELEMENT_ID=1885 (дата обращения: 06.06.2020).

³⁴ По целевому набору «ОДК-Авиадвигатель» в ПНИПУ зачислены 43 студента [Электронный ресурс] // сайт ОАО «ОДК-Авиадвигатель». 2018. 3 авг. URL: <http://www.avid.ru/news/2018/08/03/2113/> (дата обращения: 25.05.2020).

В отношении пришедших на ОАО «ОДК-Авиадвигатель» молодых сотрудников действует коллективный договор, регламентирующий права и обязанности молодых специалистов, к которым относятся выпускники дневного отделения вузов профильных (базовых) специальностей, принятых на работу впервые в течение одного года после окончания вуза и заключивших трудовой договор на специальных условиях, действующих в течение трех лет.

Во исполнение программы «Молодые специалисты» руководство конструкторского бюро назначает молодому специалисту в первый год работы персонального наставника из числа наиболее квалифицированных работников, имеющих стаж работы более трех лет. С целью эффективной адаптации на предприятии организуется «Курс молодого бойца», который включает в себя встречи с руководством, ознакомительные лекции заместителей генерального конструктора и начальников отделений, экскурсии по подразделениям, цехам и испытательным стендам. Работникам предоставляется возможность обучения в аспирантуре, повышения квалификации и профессионального развития; посещения профильных выставок, салонов, конференций, форумов, семинаров, тренингов и т.д.

На уровне менеджмента ОАО «ОДК-Авиадвигатель» вопросами молодежной политики занимается совет молодежи³⁵, созданный с целью объединения молодых работников предприятия и привлечения их к активной профессиональной, общественной и творческой деятельности.

Таким образом, пермский опыт в части создания региональной модели непрерывной подготовки рабочих и инженерных кадров для реального сектора экономики может быть использован для решения общероссийской проблемы дефицита промышленно-производственного персонала. Однако в масштабах страны этот опыт оказался не востребован, не был растиражирован и внедрен в других регионах. Более того, приходится говорить о смене экономических и политических приоритетов у сегодняшнего руководства Пермского края и неопределенности судьбы Пермского инженерно-промышленного форума.

Реализация государственной политики по информационно-имиджевой поддержке программ воспроизводства инженерных кадров предполагает промежуточную оценку достижения результатов. В качестве индикаторов, определяющих корреляцию между проводимой политикой и отношением населения к инженерным и рабочим профессиям в целом, могут выступать как количественные, так и качественные показатели:

- число абитуриентов в вузах на инженерные специальности;
- число занятых в промышленном секторе экономике;
- количество публикаций в СМИ;
- лояльность молодого поколения к выбору инженерных профессий;
- лояльность инженерных кадров к работодателю.

По оценкам экспертов, реализуемые государственные и региональные программы по популяризации инженерных и рабочих профессий оказывают влияние на отношение молодого поколения, в особенности абитуриентов, к будущей специальности. За последние несколько лет появился спрос

³⁵ Совет молодежи АО «ОДК-Авиадвигатель» [Электронный ресурс]. URL: https://vk.com/sm_avia (дата обращения: 29.05.2020).

на инженерные профессии, что во многом объясняется увеличением бюджетных мест. К тому же в образовательные программы были добавлены новые «цифровые» модули, ставшие привлекательными для старшеклассников.

Так, в 2019 году вузы отметили повышение интереса абитуриентов к IT-направлениям. Например, в Высшей школе экономики количество заявлений на обучение информационным технологиям и компьютерным наукам по сравнению с предыдущим годом увеличилось на 71 %. В Московском государственном техническом университете имени Н. Э. Баумана традиционно высок спрос на космические и IT-специальности. В Санкт-Петербургском государственном университете самыми популярными направлениями стали «Современное программирование» и «Нефтегазовое дело». В Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова больше всего заявлений (4 тыс. при бюджетном наборе менее 400 человек) было подано на механико-математический факультет. В Московском физико-техническом институте на пике популярности находятся «Прикладная математика и информатика» и «Информатика и вычислительная техника», также биофизика, медицина и биотехнологии. В Санкт-Петербургском политехническом университете самые востребованные направления – «Программная инженерия», «Информационная безопасность», «Мехатроника и робототехника»³⁶.

Несколько иначе обстоят дела со студентами. Большинство из них на момент участия в программах по популяризации инженерных и рабочих профессий, по мнению С. Е. Чернышова, «уже определились со специальностью и число студентов, которые, участвуя в подробных мероприятиях, изменят свою специальность или утвердятся в правильности выбора, не велико». Однако такие мероприятия «помогают глубже понять профессию, разобраться в особенностях и получить определенный опыт»³⁷.

При этом говорить о росте числа занятых в промышленном секторе за последние несколько лет не приходится. На рекрутинговых сайтах высок показатель инженерных и рабочих вакансий. Существенные изменения возможны по прошествии периода обучения на бакалавриате сегодняшних первокурсников, отдавших предпочтение инженерным профессиям.

Мониторинг средств массовой информации показал, что с точки зрения информационной повестки область инженерных профессий фигурирует преимущественно на региональном уровне медиасферы (4 035 сообщений) и в значительно меньшей степени на федеральном – 1 836 сообщений. Доминирующим каналом распространения информации по данной тематике является Интернет (78,8 %), далее по частотности идут газеты (12 %), информационные агентства (3,8 %) и блоги (3,4 %).

Для информационного поля инженерной тематики характерен стабильный показатель новостных публикаций (рис. 3).

³⁶ Агранович М. На какие специальности в вузах был самый большой спрос в 2019 году [Электронный ресурс] // Рос. газ. 2019. 9 дек. URL: <https://rg.ru/2019/12/09/na-kakie-specialnosti-v-vuzah-byt-samyj-bolshoj-spros-v-2019-godu.html> (дата обращения: 10.06.2020).

³⁷ Экспертное интервью с канд. техн. наук, доцентом кафедры «Нефтегазовые технологии» ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет» С. Е. Чернышовым. Пермь, 21.06.2020 // Из лич. арх. Ю. Ю. Лекторовой.

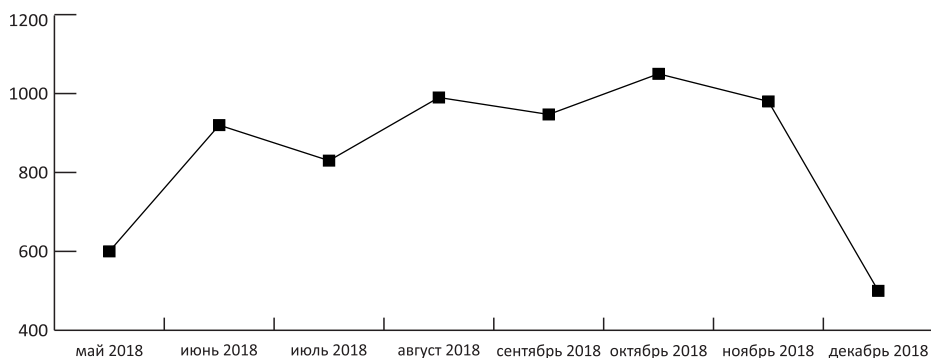


Рис. 3. Количество сообщений за период с 14 мая по 14 декабря 2018 года /

Fig. 3. Number of messages (May, 14 –December, 14, 2018)

Применительно к новостным рубрикам тема инженерных профессий представлена в рубриках «Наука и образование» (2 103 сообщения), «Вопросы государственного управления» (1 194 сообщения), «Региональные новости» (718 сообщений), «Общественная и социальная сферы» (638 сообщений). В меньшей степени граждане получают информацию о событиях в области рабочих профессий через рубрики, связанные с правовыми вопросами (112 сообщений), высокими технологиями (96 сообщений), трудовыми отношениями (58 сообщений), транспортом (51 сообщение), промышленностью (13 сообщений).

С точки зрения охвата читательской аудитории и количества сообщений можно выделить наиболее знаковые события в информационном поле за указанный период. Самое заметное – открытие детских технопарков «Кванториум». Последние позиционируются как инновационные площадки принципиально нового формата дополнительного образования научно-технической направленности, на базе которых школьники получают возможность развивать инженерное мышление и воплощать в жизнь любые технические идеи. Новость получила 1,5 млн читателей и 432 сопутствующих сообщения.

Еще одним важным событием в информационном поле стала серия публикаций, связанных с запросом бизнеса на подготовку специалистов в вузах. Так, например, авторы онлайн-портала Екатеринбурга пытались выяснить, как высшее образование в России подстраивается под реалии бизнеса, в том числе технические: «заводы сегодня делают все, чтобы вытащить на новый уровень престиж рабочей профессии. Это видно по инженерным конкурсам (самый «раскрученный» из них – WorldSkills), где соревнуются ученики колледжей, техникумов и студенты вузов, а также по «Иннопрому» и прочим выставкам, где инновационные станки выставлены в ряд, и любой желающий, в том числе будущий техник или инженер, может узнать, как все работает»³⁸. По данным системы «Медиалогия» серия публикаций составила 166 материалов, с общим охватом – 1,1 млн просмотров.

³⁸ Захарова М. Козырный вуз: на кого надо учиться, чтобы потом зарабатывать [Электронный ресурс] // E1.RU. 2018. 3 дек. URL: https://www.e1.ru/news/spool/news_id-65686941.html (дата обращения: 21.06.2020).

В продолжение данной истории в информационном поле появлялись материалы, актуализирующие перспективы людей с дипломами технических специальностей. Самой популярной стала публикация «Время менять работу» в «Комсомольской правде», перепечатки которой составили 22 сообщения с охватом 1 млн читателей. Авторы публикации утверждают: «На кадровом рынке идет постоянная битва за инженеров, конструкторов, технических специалистов всех направлений. Их практически не собеседуют, а сразу приглашают на работу, спрашивая: «Какую зарплату вы хотите?»³⁹.

Наименьшим с точки зрения перепечаток, но самым востребованным по охвату читательской аудитории (3 млн просмотров) можно назвать материал, связанный с реформой Российской академии наук и опубликованный на страницах «Аргументов и фактов». В нем президент РАН академик А. Сергеева отмечает: «молодежь в науку пойдет тогда, когда вернется престиж науки...»⁴⁰.

Результаты проведенного авторами социологического исследования (анкетного опроса) демонстрируют в целом положительное отношение молодежи к инженерным профессиям как таковым. Так, 44,8 % опрошиваемых считают, что профессия «инженер» востребована и перспективна в наше время, и только 13,6 % полагают, что эта профессия утратила свою актуальность. Одновременно 57,8 % респондентов уверены, что ценность самой профессии остается высокой, тогда как 42,2 % отмечают снижение престижа профессии в обществе. В 83,1 % случаев в окружении респондентов есть родственники и знакомые, деятельность которых связана с инженерными и рабочими специальностями. Соответственно 42,9 % опрошенных думают о том, что легко смогут найти работу после окончания обучения по технической специальности с заработной платой среднего уровня (50 %) и выше (37 %).

По мнению молодежи, на их решение о трудоустройстве по инженерно-техническому профилю влияет совокупность факторов: заработная плата (76 %), возможность карьерного роста (74 %), инновационная инфраструктура предприятия (40,3 %). В меньшей степени мнение молодых людей определяется престижностью самой профессии как таковой (27,3 %).

С точки зрения потенциальных сотрудников, для популяризации инженерных профессий предприятиям следует целенаправленно реализовывать коммуникационные HR-стратегии и использовать привлекательные для молодежи формы взаимодействия: развлекательные, зрелищные мероприятия инженерно-технической направленности (73,4 %), инженерные выставки (34,4 %), ярмарки профессий (34,4 %), дни открытых дверей (32,5 %). При этом проведение научных конференций по вопросам инжиниринга и промышленности могли бы заинтересовать лишь 24 % респондентов. Одновременно молодые люди отмечают низкую осведомленность о перспективах и теку-

³⁹ Козлова А. Сентябрь – время менять работу: эксперты рассказали, что будет происходить на рынке труда этой осенью [Электронный ресурс] // Комсомол. правда. 2018. 27 авг. URL: <https://www.spb.kp.ru/daily/26873.5/3916166/> (дата обращения: 21.06.2020).

⁴⁰ Черняк И. Будет ли у нас меганаука? Академик Сергеев – о реформе РАН [Электронный ресурс] // Аргументы и факты. 2018. 25 июля. URL: https://aif.ru/society/science/budet_li_u_nas_meganauka_akademik_sergeev_-_o_reforme_ran (дата обращения: 21.06.2020).

щих событиях в области инженерных профессий: 47,4 % опрошенных реже, чем раз в месяц встречают подобную информацию в СМИ, и только 10 % получают ее регулярно: раз в неделю и чаще.

Результаты социологического исследования с сотрудниками одного из стратегически значимых промышленных предприятий Пермского края показали, что в их сознании оно воспринимается как надежное место работы. Инженерно-технические работники и рабочие высоко оценили такие компоненты кадровой политики предприятия, как адаптация в первые месяцы трудоустройства, профессиональное развитие и обучение (рис. 4).

Абсолютное большинство сотрудников довольны программой адаптации теоретических знаний выпускников вузов к практической сфере (84 % рабочих и 94 % инженерно-технических работников) и последующим обучением (85 % и 86 % соответственно). При этом обе группы респондентов отмечают ограниченные перспективы карьерного роста в промышленном сегменте. Несмотря на то, что возможность продвижения по карьерной лестнице у представителей инженерно-технических работников остается выше, чем у рабочих, данный компонент кадровой политики получил наименьшие оценки (55 % и 63 %).

Промышленные предприятия, по мнению респондентов, продолжают стабильно выполнять социальные обязательства перед своими сотрудниками. Оценки компенсационного пакета стратегически значимого предприятия представлены на рис. 5.

Наличие льгот и дополнительных услуг, которые берет на себя работодатель, то есть социальный пакет, оценивается респондентами выше удовлетворенности уровнем заработной платы (65 % рабочих и 75 % инженерно-технических работников), справедливости начисления заработной платы (54 % и 64 % соответственно) и информированности о правилах ее начисления (66 % и 76 %).

Социологический опрос внутренней аудиторией стратегически значимого предприятия выявил недостатки трудовой занятости в промышленности. Так, среди основных причин увольнений инженерно-технических работников отметили низкую заработную плату (64 %), личные проблемы (51 %), отсутствие карьерного роста (29 %) и конфликты с непосредственным руководителем на рабочем месте (28 %). Иерархия мотивов увольнений рабочих на производстве во многом совпадает с инженерно-техническими работниками – это низкая заработная плата (62 %), личные проблемы (46 %), конфликтные отношения с руководителем (21 %) и отсутствие карьерного роста (19 %). При этом для сотрудников рабочих специальностей остро встает проблема территориальной отдаленности промышленного производства от дома (35 %) и несправедливости начисления стимулирующей части заработной платы (29 %).

Вместе с тем в ходе исследования удалось определить преимущества и выгоды инженерной профессии. Преобладающее значение для инженерно-технических работников получили гарантия выплаты заработной платы (51 %), стабильность и надежность рабочего места (46 %) и возможность трудиться на интересной работе (31 %). Линейка преимуществ для рабочих остается неизменной в части гарантированной заработной платы (44 %), стабильности и надежности рабочего места (48 %). Особое значение для обозначенной

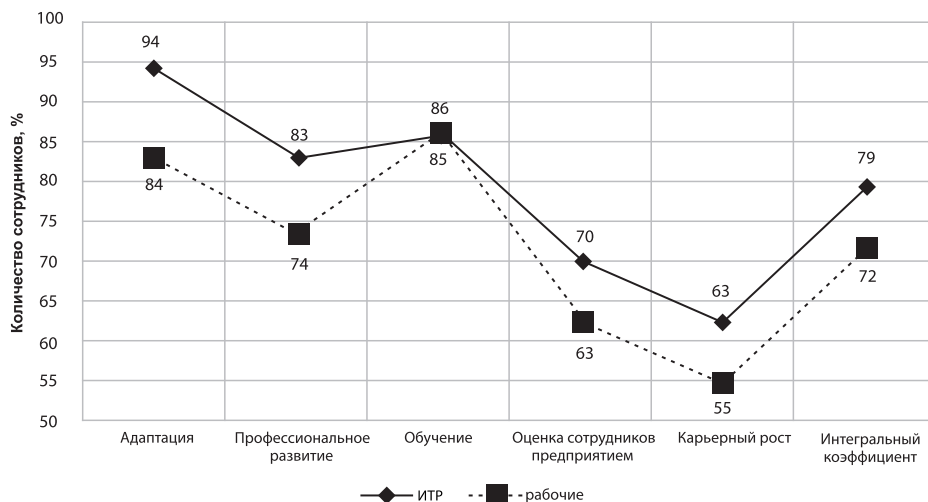


Рис. 4. Удовлетворенность работников кадровой политикой стратегически значимого предприятия Пермского края / Fig. 4. Personnel satisfaction with HR policy of a strategically significant enterprise of Perm region

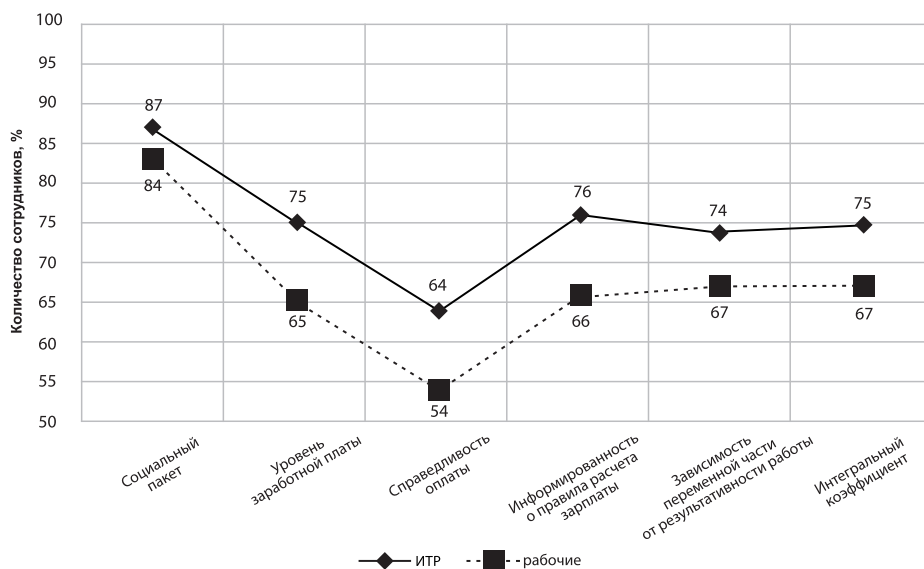


Рис. 5. Удовлетворенность работников компенсационным пакетом стратегически значимого предприятия Пермского края / Fig. 5. Personnel satisfaction with the compensation package of a strategically important enterprise of Perm region

категории работников приобретает наличие социального пакета (33 %). Указанная система преимуществ может быть положена в основу модели ценностного предложения промышленного предприятия как работодателя⁴¹ и государственной политики по информационно-имиджевой поддержке про-

⁴¹ Ценностное предложение работодателя (EVP — employer value proposition) – это набор преимуществ, ценностей и выгод, которые определяют выбор соискателем места работы.

мышленных предприятий, выполняющих свои обязательства перед сотрудниками.

Оформленное по всем правилам HR-бренда ценностное предложение промышленного предприятия гипотетически может повлиять на выбор инженерных и рабочих специальностей и профессий абитуриентами при поступлении в вуз или ссуз: сохранение профиля работы выпускника после завершения обучения, изменение эмоционального настроения социальной группы NEET и определение места работы для активных молодых соискателей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблема дефицита инженерных кадров остро стоит во многих странах. Тот факт, что даже наиболее благополучные и промышленно развитые из них для ее решения реализуют государственные программы информационной поддержки системы высшего и среднего инженерного образования и популяризации имиджа производственно-технических профессий говорит о том, что проблема начинает переживать новую фазу. По сути, речь идет об усилении глобальной и межстрановой конкуренции за квалифицированных инженерно-технических работников. Явное тому свидетельство – открытие в странах Западной Европы целого ряда специализированных кадровых агентств, занимающихся подбором исключительно персонала для производственных корпораций.

В этой связи важно признать, что и России, и зарубежным странам необходимо усиливать меры по дальнейшей популяризации инженерных профессий среди молодежи, ориентируясь не только на вузы и ссузы, но и на школы. Без участия последних невозможно сформировать интерес ребенка к технической сфере, чтобы при взрослении она идентифицировалась им уже не просто как выгодная и перспективная профессия, но и как призвание, обеспечивающее подлинную самореализацию. Интеграция в систему непрерывной подготовки кадров школ и предприятий позволит найти наиболее эффективные способы осуществления этой деятельности на локальном уровне.

Рассмотренные в статье успешные практики диалога промышленности и инженерных кадров позволяют на их основе оптимизировать государственную политику в части информационно-имиджевой поддержки этих программ.

Результаты проведенной серии исследований дают основания дополнить признанную успешной пермскую модель подготовки рабочих и инженерных кадров для реального сектора экономики следующими направлениями:

- 1) увеличить количество сообщений в медийном пространстве о промышленной сфере в целом и рабочих и инженерных специальностях в частности;
- 2) дополнить профориентацию школьников практикой взаимодействия с теми педагогами школ, которые впоследствии смогут мотивировать детей, способных к точным и инженерным наукам, к поступлению в технические вузы и ссузы;
- 3) предоставить возможность будущим выпускникам технических специальностей на этапе их ориентации на рынке труда принять участие в раз-

влекательных и зрелищных мероприятиях, отражающих специфику инженерной профессии;

4) на этапе закрепления специалистов на предприятии разработать и транслировать ценностное предложение промышленного предприятия как работодателя.

Направления оптимизации можно дополнять и расширять за счет многообразия коммуникационных инструментов. Главной проблемой остается отсутствие институтов тиражирования и стандартизации успешных практик по привлечению и закреплению кадров на промышленных предприятиях. В целом в стране управление коммуникациями вокруг имиджа инженерных профессий характеризуется отсутствием системных задач и подходов. Государственная политика в части информационно-имиджевой поддержки, в том числе и на региональном уровне, пока не носит стратегического характера, когда заданы параметры и ожидаемый эффект, отсутствует мониторинг динамики престижности инженерных профессий. Поэтому сегодня руководство промышленного сектора вынуждено самостоятельно решать проблему воспроизводства промышленно-производственного персонала. Соответственно, роль государства сводится к поощрению лучших практик, но не к тиражированию зарекомендовавших себя моделей, например таких, как пермская.

БЛАГОДАРНОСТИ

Авторы выражают благодарность Евгении Сергеевне Антоновой, обучающейся по магистерской программе «Стратегические коммуникации в профессиональной и межкультурной сферах» на кафедре «Иностранные языки и связи с общественностью» Пермского национального исследовательского политехнического университета, за помощь в сборе и обработке статистической информации и анкет.

Библиографический список

Анциупова С. Г., Афонская Г. П. Проблемы и будущее инженерного образования [Электронный ресурс] // Модернизация инженерного образования: российские традиции и современные инновации: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. / Под ред. В. М. Саввинова, Е. А. Архангельской, Н. П. Овчинникова и др. Якутск: Изд. дом СВФУ, 2017. С. 79–84. URL: <http://reportnir.s-vfu.ru/upload/5a41e1135e1c0.pdf> (дата обращения: 12.05.2020).

Апросимова Е. П., Викулов М. А. Стратегические линии повышения качества инженерного образования [Электронный ресурс] // Модернизация инженерного образования: российские традиции и современные инновации: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. / Под ред. В. М. Саввинова, Е. А. Архангельской, Н. П. Овчинникова и др. Якутск: Изд. дом СВФУ, 2017. С. 185–189. URL: <http://reportnir.s-vfu.ru/upload/5a41e1135e1c0.pdf> (дата обращения: 12.05.2020).

Банникова Л. Н., Боронина Л. Н., Вишневский Ю. Р. Инженерное образование и воспроизводство инженерных кадров: практика и актуальные проблемы // Инженерное образование. 2017. № 21. С. 18–25.

Батоврин В. К. Современные тенденции в организации профессиональной подготовки инженерных кадров // Федерализм. 2013. № 3. С. 51–66.

Виноградова Е. А. К вопросу о работе с «новыми медиа» в стратегической коммуникации [Электронный ресурс] // Государственное управление. Электронный вестник. 2013. № 41. С. 218–228. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2013/vipusk__41._dekabr_2013_g._/kommunikazionnii_menedjment_i_strategitcheskaja_kommunikazija_v_gosudarstvennom_upravlenii/vinogradova.pdf (дата обращения: 25.05.2020).

Гавра Д. П. Категория стратегической коммуникации: современное состояние и базовые характеристики // Век информации. 2015. № 3. С. 229–233.

Данилов А. Н., Гитман М. Б., Столбов В. Ю. и др. Система подготовки инженерных кадров в современной России: образовательные траектории и контроль качества // Высшее образование в России. 2018. Т. 27, № 3. С. 5–15.

Дудырев Ф. Ф., Козлов В. А., Кузеванова Ю. В. и др. Система среднего профессионального образования Российской Федерации в 2005–2030 гг.: влияние демографических факторов. М.: НИУ ВШЭ, 2017. 28 с.

Золотарева К. Г. Власть имиджа: привлекательность профессии инженера // Власть истории – история власти. 2018. Т. 4, № 2. С. 177–186.

Калугина Т. Г. Система подготовки рабочих кадров: точки роста // Инновационное развитие профессионального образования. 2019. № 3. С. 13–25.

Кривоусов В. В., Цисарский А. Д. Современное состояние и перспективы развития системы подготовки специалистов для предприятий ракетно-космической отрасли России // Гуманитарий юга России. 2016. Т. 18, № 2. С. 78–88.

Курбанова Э. М., Михайлов А. В. Роль связей с общественностью в государственной научно-технической политике и продвижении имиджа инженерных профессий // PR и реклама: традиции и инновации. 2011. № 6–2. С. 37–43.

Кутузов В. М., Лысенко С. О., Шапошников С. О. Подготовка инженерных кадров в условиях посткризисного развития экономики РФ // Инженерное образование: вызовы и ответы. 2012. № 10. С. 18–23.

Кутузов В. М., Шестопалов М. Ю., Пузанков Д. В. и др. Опыт стратегического партнерства «вуз – промышленные предприятия» для совершенствования подготовки инженерных кадров // Инженерное образование. 2011. № 8. С. 4–11.

Лившиц В. И. Проблема лакуарности в модернизации инженерного образования // Аккредитация в образовании. 2011. № 7. С. 40–43.

Лукина О. А., Савва Л. И., Гасаненко Е. А. и др. Развитие направленности студента технического вуза на осознание личного образа и потенциала как условия формирования профессионального имиджа // Проблемы современного педагогического образования. 2018. № 59–4. С. 60–64.

Нидергаус Е. О. Подготовка инженерных кадров в современных образовательных траекториях [Электронный ресурс] // EDCRUNCH Ural: новые образовательные технологии в вузе: сб. ст. междунар. научн.-метод. конф. Электрон. науч. изд. Екатеринбург: УрФУ, 2017. С. 377–382. URL: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/54307/1/notv_2017_62.pdf (дата обращения: 18.05.2020).

Оценка системы подготовки инженерно-технических кадров: материалы комплексного исследования потребностей крупнейших региональных работодателей / Под общ. ред. Л. Н. Банниковой. Екатеринбург: ООО «Изд. дом «Ажур», 2016. 272 с.

Панасюк А. Ю. Формирование имиджа. Стратегия. Психотехнологии. Психотехники. 3-е изд. М.: Омега-Л, 2009. 267 с.

Тихомирова Е. И. Коммуникация и стратегические коммуникации // Петербургская школа PR: от теории к практике. 2015. № 9. С. 44–50.

Чистякова С. Н. Профессиональная ориентация обучающихся к выбору рабочих и инженерных профессий [Электронный ресурс] // Модернизация инженерного образования: российские традиции и современные инновации: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. / Под ред. В. М. Саввинова, Е. А. Архангельской, Н. П. Овчинникова и др. Якутск: Изд. дом СВФУ, 2017. С. 7–12. URL: <http://reportnir.s-vfu.ru/upload/5a41e1135e1c0.pdf> (дата обращения: 12.05.2020).

Шарков Ф. И., Киреева О. Ф. Отечественный и зарубежный опыт взаимодействия системы профессионального обучения и пространства рынка труда // Вестник российского университета кооперации. 2017. № 2. С. 79–88.

Akintola A. A., Aderounmu G. A., Owolarafe O. K. Problems of engineering education and training in developing countries: Nigeria as a case study // European Journal of Engineering Education. 2002. Vol. 27, № 4. P. 393–400. DOI: 10.1080/03043790210166693.

Hamilton J. The engineering profession. London: Engineering Council, 2000. 83 p.

Juárez-Ramírez R., Jiménez S., Huertas C. et al. Promotion and assessment of engineering professional skills: A project-based learning approach in collaboration academy-industry // International Journal of Engineering Education. 2017. Vol. 33, № 6. P. 2033–2049.

Slaidins I., Treijere M. Promotion of engineering profession and education in electronics [Электронный ресурс] // International Conference on Engineering Education – ICEE 2007. 2007. URL: <http://icee2007.dei.uc.pt/proceedings/papers/426.pdf> (дата обращения: 29.05.2020).

Информация об авторах

Лекторова Юлия Юрьевна – канд. полит. наук, доцент кафедры «Иностранные языки и связи с общественностью» ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», 614990, Россия, г. Пермь, Комсомольский просп., 29

ORCID: 0000-0002-6869-1923

ResearcherID: –

Электронный адрес: lektorova2015@yandex.ru

Прудников Андрей Юрьевич – канд. полит. наук, доцент кафедры «Иностранные языки и связи с общественностью» ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», 614990, Россия, г. Пермь, Комсомольский просп., 29

ORCID: 0000-0002-8199-1736

ResearcherID: B-1202-2019

Электронный адрес: prudnikow@gmail.com

Статья получена 26 июня 2020 года

УДК 332.1.02:331.108(470.53)

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-475-501

STATE POLICY ON INFORMATION AND IMAGE SUPPORT OF PROGRAMS OF ENGINEERING PERSONNEL REPRODUCTION

Julia Iu. Lektorova

Perm National Research Polytechnic University, 29 Komsomolsky
ave., Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0002-6869-1923

ResearcherID: –

E-mail: lektorova2015@yandex.ru

Andrei Iu. Prudnikov

Perm National Research Polytechnic University, 29 Komsomolsky
ave., Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0002-8199-1736

ResearcherID: B-1202-2019

E-mail: prudnikow@gmail.com

For citation:

Lektorova, Ju. Iu. and Prudnikov, A. Iu. (2020), "State policy on information and image support of programs of engineering personnel reproduction", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 3, pp. 475–501, doi: 10.17072/2218-9173-2020-3-475-501.

Introduction: the research problem of this article stems from the need to improve state regional programs aimed at creating an innovative economy that needs a continuous influx of highly professional young specialists to the industrial and manufacturing sector.

Objectives: to identify the specifics of state policy in terms of information and image support of programs of engineering personnel reproduction; to develop the model of continuous training of workers and engineering personnel for the real sector of the economy; to assess the image (perception) of engineering professions among young people

Methods: sociological research (questionnaire survey); media monitoring; document analysis; expert interview; methods of communication audit and active problem-situational analysis (case-study).

Results: normative legal acts and measures aimed at solving the problem of a shortage of qualified engineering personnel were analyzed. The specificity of the state policy in this area has been determined. The authors present the model of continuous training of workers and engineering personnel for the real sector of the economy operating in the Perm region, which was highly appreciated by experts. Monitoring the media was carried out using the "Medialogia" system, as well as sociological surveys of the youth of the Perm region and workers

and engineering personnel of one of the strategically important industrial enterprises of the region.

Conclusions: information and image support for engineering professions in Russia is characterized by the absence of systemic tasks and approaches; state policy is not yet strategic in nature. This is confirmed by the data of “Medialogia” system: in the information agenda, the field of engineering professions occurs mainly at the regional level of the media sphere. The results of sociological surveys demonstrate a generally positive attitude of young people to engineering professions, but the main factors of attractiveness for them are wages and career opportunities. At the same time, workers and engineering personnel mention low wages as the main reason for leaving job, as well as limited career prospects at the enterprise. The Perm model of continuous training of workers and engineering personnel for the real sector of the economy includes four stages: information guidance of pupils, state support of educational institutions, and orientation of students of engineering and technical specialties in the labor market, securing young specialists at the enterprise. This model can be used to solve the all-Russian problem of a shortage of engineering personnel, but so far it remains not in demand.

Keywords: state policy; engineering personnel; shortage of personnel; image of engineering professions; the youth

Acknowledgements

The authors are grateful to Evgenia S. Antonova, the master’s program “Strategic communications in professional and intercultural spheres” student at the Department of Foreign Languages and Public Relations, Perm National Research Polytechnic University for her assistance in collecting and processing statistical information and questionnaires.

References

Antsupova, S. G. and Afonskaya, G. P. (2017) “Problems and the future of engineering education”, in Savvinov, V. M., Arkhangelskaya, E. A, Ovchinnikov, N. P. et al. (eds.), *Modernizatsiya inzhenerenogo obrazovaniya: rossiiskie traditsii i sovremennye innovatsii* [Modernization of engineering education: Russian traditions and modern innovations], NEFU Publishing House, Yakutsk, Russia, pp. 79–84 [Online], available at: <http://reportnir.s-vfu.ru/upload/5a41e1135e1c0.pdf> (Accessed 12 May, 2020).

Aprosimova, E. P. and Vikulov, M. A. (2017), “Strategic lines of improving the quality of engineering education”, in Savvinov, V. M., Arkhangelskaya, E. A, Ovchinnikov, N. P. et al. (eds.), *Modernizatsiya inzhenerenogo obrazovaniya: rossiiskie traditsii i sovremennye innovatsii* [Modernization of engineering education: Russian traditions and modern innovations], NEFU Publishing House, Yakutsk, Russia, pp. 185–189 [Online], available at: <http://reportnir.s-vfu.ru/upload/5a41e1135e1c0.pdf> (Accessed 12 May, 2020).

Bannikova, L. N., Boronina, L. N. and Vishnevskiy, Yu. R. (2017) “Engineering education and reproduction of engineering personnel: Practice and current problems”, *Engineering education*, no. 21, pp. 18–25.

- Batovrin, V. K. (2013), "Modern trends in the organization of professional training of engineering personnel", *Federalism*, no. 3, pp. 51–66.
- Vinogradova, E. A. (2013), "On the question of dealing with the "new media" in strategic communication", *E-journal. Public Administration*, no. 41, pp. 218–228 [Online], available at: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2013/vipusk__41._dekabr_2013_g._/kommunikazionnii_menedjment_i_strategicheskaja_kommunikazija_v_gosudarstvennom_upravlenii/vinogradova.pdf (Accessed 25 May, 2020).
- Gavra, D. P. (2015) "Strategic communication: Modern definition and basic principles", *Information age*, no. 3, pp. 229–233.
- Danilov, A. N., Gitman, M. B., Stolbov, V. Yu. et al. (2018), "Engineering personnel training system in modern Russia: Educational trajectories and quality control", *Higher education in Russia*, vol. 27, no. 3, pp. 5–15.
- Dudyrev, F. F., Kozlov, V. A., Kuzevanova, Yu. V. et al. (2017), *Sistema srednego professional'nogo obrazovaniya Rossiiskoi Federatsii v 2005–2030 gg.: vliyanie demograficheskikh faktorov* [The system of secondary vocational education of the Russian Federation in 2005–2030: The influence of demographic factors], Publishing House of Higher School of Economics, Moscow, Russia.
- Zolotareva, K. G. (2018) "The power of image: the attractiveness of the profession of engineer", *The power of history – the history of power*, vol. 4, part 2, no. 12, pp. 177–186.
- Kalugina, T. G. (2019), "System of training skilled workers: points of growth", *Innovative development of vocational education*, no. 3, pp. 13–25.
- Krivopuskov, V. V. and Cisarskiy, A. D. (2016), "Current state and prospects of training system development of specialists for space industry enterprises in Russia", *Humanities of the south of Russia*, vol. 18, no. 2, pp. 78–88.
- Kurbanova, E. M. and Mikhailov, A. V. (2011), "The role of public relations in state scientific and technical policy and promoting the image of engineering professions", *PR i reklama: traditsii i innovatsii*, no. 6–2, pp. 37–43.
- Kutuzov, V. M., Lysenko, S. O. and Shaposhnikov, S. O. (2012), "Training of engineering personnel in conditions of post-crisis development of the Russian economy", *Engineering education: challenges and answers*, no. 10, pp. 18–23.
- Kutuzov, V. M., Shestopalov, M. Yu., Puzankov, D. V. et al. (2011), "Experience of strategic partnership "university – enterprise" for development of engineering staff training", *Engineering education*, no. 8, pp. 4–11.
- Livshits, V. I. (2011), "The problem of lacunarity in the modernization of engineering education", *Akkreditatsiya v obrazovanii*, no. 7, pp. 40–43.
- Lukina, O. A., Savva, L. I., Gasanenko, E. A. et al. (2018), "Development of orientation and potential of the student of technical university on understanding of the personal image as conditions of formation of professional image", *Problems of modern pedagogical education*, no. 59–4, pp. 60–64.
- Niederhaus, E. O. (2017), "Training of engineering personnel in modern educational trajectories", *EDCRUNCH Ural: novye obrazovatel'nye tekhnologii v vuze* [EDCRUNCH Ural: New educational technologies at the university], UrFU, Yekaterinburg, Russia, pp. 377–382.

Bannikova, L. N. (ed.) (2016), *Otsenka sistemy podgotovki inzhenerno-tekhnicheskikh kadrov: materialy kompleksnogo issledovaniya potrebnosti krupneishikh regional'nykh rabotodatelei* [Assessment of the system of training engineering and technical personnel: Materials of the comprehensive study of large regional employers needs], UrFU, Ltd «Izdatel'skii Dom «Azhur», Yekaterinburg, Russia.

Panasjuk, A. Yu. (2009), *Formirovanie imidzha. Strategiya. Psikhotehnologii. Psikhotehniki* [Image formation. Strategy. Psychotechnology. Psychotechnics], 3rd ed., Omega-L, Moscow, Russia.

Tikhomirova, E. I. (2015), "Communication and strategic communications", *Peterburgskaya shkola PR: ot teorii k praktike*, no. 9, pp. 44–50.

Chistyakova, S. N. (2017) "Professional orientation of students towards the choice of workers and engineering professions", in Savvinov, V. M., Arkhangel'skaya, E. A., Ovchinnikov, N. P. et al. (eds.), *Modernizatsiya inzhenernogo obrazovaniya: rossiiskie traditsii i sovremennye innovatsii* [Modernization of engineering education: Russian traditions and modern innovations], NEFU Publishing House, Yakutsk, Russia, pp. 7–12 [Online], available at: <http://reportnir.s-vfu.ru/upload/5a41e1135e1c0.pdf> (Accessed 12 May, 2020).

Sharkov, F. I. and Kireeva, O. F. (2017), "Domestic and foreign experience of interaction of professional training and the labor market space system", *Bulletin of the Russian University of Cooperation*, no. 2, pp. 79–88.

Akintola, A. A., Aderounmu, G. A. and Owolarafe, O. K. (2002), "Problems of engineering education and training in developing countries: Nigeria as a case study", *European Journal of Engineering Education*, vol. 27, no. 4, pp. 393–400, doi: 10.1080/03043790210166693.

Hamilton, J. (2000), *The Engineering Profession*, Engineering Council, London, UK.

Juárez-Ramírez, R., Jiménez, S., Huertas, C. et al. (2017), "Promotion and assessment of engineering professional skills: A project-based learning approach in collaboration academy-industry", *International Journal of Engineering Education*, vol. 33, no. 6, pp. 2033–2049.

Slaidins, I. and Treijere, M. (2007), "Promotion of engineering profession and education in electronics", *International Conference on Engineering Education – ICEE 2007* [Online], available at: URL: <http://icee2007.dei.uc.pt/proceedings/papers/426.pdf> (Accessed 29 May, 2020).

Received June 26, 2020

УДК 371

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-502-526

ПРОБЛЕМА ДОСТУПНОСТИ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ

О. В. СИВИНЦЕВА

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

Ю. В. БОРОЗДИНА

Министерство физической культуры и спорта Пермского края,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Сивинцева О. В., Бороздина Ю. В. Проблема доступности дошкольного образования: управленческий аспект // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 3. С. 502–526. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-502-526.

Введение: внимание исследователей фокусируется на универсальных факторах, определяющих доступность дошкольного образования. Посредством этих факторов оцениваются доступность дошкольных образовательных услуг в городе Перми, а также конкретные механизмы, применяемые органами власти для повышения уровня обеспеченности детей местами в детских садах.

Цель: оценка доступности дошкольного образования города Перми и характера управленческого воздействия органов власти на уровень обеспеченности детскими садами.

Методы: концепции социального и субсидиарного государства; анализ документов, статистический метод, метод сравнительно ориентированного “case-study”; экспертный опрос.

Результаты: выявлены показатели, определяющие доступность дошкольного образования. Среди них доминирующим с точки зрения органов власти является обеспеченность детей местами в дошкольных организациях; другие показатели – технический, территориальный, финансовый и информационный – дополняют количественный. Основным инструментом органов власти города Перми по повышению доступности дошкольного образования является проект «Пермские ясли». Он ориентирован на достижение количественного показателя – стопроцентной обеспеченности детей местами в детских садах к 2021 году.

Выводы: анализ дошкольного образования города Перми в рамках разработанных показателей свидетельствует о неполной его доступности. Количественный показатель реализован на 100 % только для детей старше трех лет; для детей младшего возраста он составляет менее 6 %. Достижение полной технической доступности осложняется присутствием на рынке теневого сектора и переполненностью муниципальных дошкольных организаций. Проблема территориальной доступности характерна для всех районов города. С точки зрения финансового показателя муниципальные детские сады вполне доступны для среднестатистического жителя города, однако их альтернатива – частные образовательные организации – недоступны для большей части населения. Информационная доступность дошкольного образования реализована практически полностью, однако проактивный формат может быть доступен не для всех категорий граждан. Управленческое воздействие органов власти в первую очередь направлено на повышение количественных показателей, то есть расширение сети муниципальных дошкольных организаций; иные показатели учитываются в меньшей степени.

Ключевые слова: дошкольное образование; дошкольная организация; частный детский сад; техническая доступность; территориальная доступность; финансовая доступность; информационная доступность; проект «Пермские ясли»

ВВЕДЕНИЕ

Несмотря на закрепленные в законодательстве¹ гарантии, в условиях современного динамично развивающегося российского общества остро стоит проблема доступности дошкольного образования.

Во многом эта проблема обусловлена действиями органов государственной власти, направленными на повышение демографических показателей. Задачи ярко выраженного пронаталистского характера включены в стратегические документы Российской Федерации и достигаются через комплекс мер государственной поддержки. Эти меры предполагают, в первую очередь, материальное стимулирование семей при принятии решения о рождении ребенка, в том числе единовременные пособия, материнский капитал, повышение ежемесячного пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет, пособия на рождение первого ребенка для семей с невысокими доходами, налоговые льготы, ипотечное кредитование с пониженной процентной ставкой. В последние годы в целях повышения рождаемости реализуются другие меры, не только материального характера. Речь идет, например, о включении вспомогательных репродуктивных технологий в обязательное медицинское страхование, а также об обеспечении доступности дошкольного образования путем расширения сети муниципальных и частных детских садов.

Президентом В. Путиным в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2019 года определена ключевая идея на ближайшую перспективу в виде «сбережения народа, а значит, всемерной поддержки семей», обозначен «новый пакет уже подготовленных мер». Среди последних особое место отведено обеспечению «практически повсеместной доступности детских садов», решению проблемы с яслями до 2021 года, созданию в них не менее 270 тысяч новых мест, включая негосударственный сектор². Аналогичные цели ставятся в базовом нормативном акте, формирующем стратегию государственной семейной политики в России, – Концепции развития в этой области на период до 2025 года³.

Особенно актуальна проблема доступности дошкольного образования в крупных городах, где значительная часть детей не обеспечена соответствующими услугами. В первую очередь речь идет о возрастной категории детей до 3 лет. Проблема охвата детскими садами детей старшего возраста решена практически во всех территориях России: на 2019 год в 73 регионах этот показатель равняется 100 %, еще в семи – составляет от 95 % до 99 %. Иначе обстоит ситуация с обеспечением мест в ясельных группах. Несмотря на то, что этот показатель ежегодно повышается и к 2019 году достигает 83,6 %, ясельное

¹ Конституция Российской Федерации. Ч. 2 ст. 43 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/10103000/> (дата обращения: 17.04.2020); Об образовании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ. Ч. 3 ст. 5. URL: <https://base.garant.ru/70291362/> (дата обращения: 17.04.2020).

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации [Электронный ресурс] // офиц. сайт Президента Рос. Федерации. 2019. 20 февр. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863> (дата обращения: 24.05.2020).

³ Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25.08.2014 № 1618-р. URL: <http://base.garant.ru/70727660/> (дата обращения: 24.05.2020).

образование в 100 %-ном объеме обеспечено только в восьми субъектах России⁴.

Очевидно, что показатель рождаемости напрямую влияет на повышение спроса и обостряет проблему доступности услуг дошкольного образования в регионах России и, прежде всего, в их административных центрах. С 2010 года этот показатель в большинстве городов России увеличивается. В Перми, как и во многих других крупных городах, к 2015 году он достиг своего пика⁵. Следствием повышения рождаемости во многом является обострение проблемы доступности дошкольного образования. По данным Министерства образования и науки Пермского края на начало 2020 года охват детей города Перми в возрасте до 8 лет услугами детских садов составляет 68,5 %⁶.

Авторы настоящей статьи при помощи ряда объективных показателей оценили доступность дошкольного образования в городе Перми, рассмотрели действующие механизмы, применяемые городскими властями для решения этой проблемы, и предложили рекомендации для смягчения возникающих угроз.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Методологическую основу исследования составляют концепции социального и субсидиарного государства. Несмотря на то, что зачастую эти две концепции рассматриваются как абсолютно противоположные, в Российской Федерации, как и во многих других странах, не выработан единый подход к вопросам социальной политики. К тому же в современных условиях государство оказывается не в состоянии взять на себя полную финансовую и организационную нагрузку по обеспечению населения социальными услугами безвозмездно и в полном объеме, поэтому в некоторых областях оно вынуждено лишь создавать условия для этого, нацеливать общественность на самостоятельное решение проблем. Последнее приобретает особую актуальность во избежание распространения иждивенческих настроений среди населения.

Концепция социального государства зарождается с конца XVIII века в Европе в результате борьбы рабочего класса за свои права. Нередко эту концепцию называют «продуктом немецкой консервативной мысли» (Кочеткова, 2008, с. 69), у истоков которой стояли Л. Фон Штейн и О. фон Бисмарк. Уже в тот период эта концепция не предполагала всеобъемлющего удовлетворения потребностей населения, а скорее настаивала на необходимости обеспечения государством социально-политической стабильности. С точки

⁴ Ивушкина А. В очередь с пеленок: власти назвали регионы с дефицитом яслей [Электронный ресурс] // Известия. 2019. 5 июля. URL: <https://iz.ru/894887/anna-ivushkina/v-ochered-s-pelenok-vlasti-nazvali-regiony-s-defitsitom-iaslei> (дата обращения: 12.05.2020).

⁵ Показатели естественного движения населения: рождаемость, смертность и естественный прирост населения [Электронный ресурс] // офиц. сайт Пермьстата. 2018. 10 янв. URL: http://permstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/permstat/resources/b23cc1004c8935c582549b915ce0328a/2.5.html (дата обращения: 03.03.2020).

⁶ Об утверждении муниципальной программы «Доступное и качественное образование» [Электронный ресурс]: Постановление администрации города Перми от 19.10.2018 № 792. URL: <https://www.gorodperm.ru/docs/offDocs/?id=12117> (дата обращения: 25.03.2020).

зрения Л. Фон Штейна, «государство возвышается над всеми остальными общественными институтами и интересами» (Кочеткова, 2008, с. 73), принимая на себя обязательство по обеспечению социальных функций.

В XIX–XX веках на Западе активно развиваются три модели социального государства – бисмарковская, бевериджская и скандинавская (или социал-демократическая). Согласно бисмарковской модели, «социальные права обуславливаются теми отчислениями, которые выплачиваются на протяжении всей активной жизни, то есть социальные выплаты принимают форму отложенных доходов (страховых взносов)» (Калов и др., 2009, с. 107). Примечательной стороной этой модели является то, что нагрузка не ложится на государственный бюджет, а население побуждается к активной трудовой деятельности. В этом смысле бисмарковская модель социального государства по большей части коррелирует с концепцией субсидиарного государства, приобретшей популярность гораздо позднее, в последней четверти XX – начале XXI века.

Антиподом бисмарковской служит бевериджская модель, автором которой стал председатель одного из комитетов Палаты общин Великобритании Уильям Г. Беверидж. С его позиций, система социального обеспечения должна охватывать все население, финансироваться из государственного бюджета и обеспечивать необходимый социальный минимум в случае утраты возможности трудиться вне зависимости от сформированного до этого материального задела⁷.

Близкая к бевериджской, социал-демократическая, или скандинавская, модель рассматривает социальную поддержку как одно из приоритетных направлений развития государства, требующее значительных финансовых вливаний и формирования национальных механизмов управления. По оценкам шведского ученого Г. Эспинга-Андерсена, стратегия государства находится в прямой зависимости от трех составляющих – рынка, семьи и государства, которые берут на себя основную роль в распределении благ (Esping-Andersen, 1990, р. 192–194). В концепции социального государства за последним сохраняется ведущая роль в распределении мер социальной поддержки.

С течением времени целый ряд факторов способствовал модификации указанных моделей социального государства и распространению идей концепции субсидиарного государства. Среди них – кризис государства всеобщего благоденствия, переход передовых государств в постиндустриальную эпоху, популяризация «рыночных» моделей управления государством, глобализационные тенденции, способствовавшие конвергенции подходов к социальной политике, в том числе вопросам дошкольного образования. Поначалу эти факторы стали источником распространения в 1980–1990-е годы неолиберальной модели социальной политики, ориентированной на отказ от каких-либо форм социальной поддержки. По словам Т. В. Чубаровой, «неолиберализм рассматривает государство благосостояния как контрпродуктивный фактор, ведущий к формированию зависимости от государственной

⁷ Full text of the “Beveridge report” [Электронный ресурс] // Internet Archive. URL: https://archive.org/stream/in.ernet.dli.2015.275849/2015.275849.The-Beveridge_djvu.txt (дата обращения: 04.06.2020).

помощи... Поэтому необходимо сокращение пособий или ужесточение требований к их выплате по ряду социальных программ» (Чубарова, 2015, с 17–18).

Однако в 2000-е годы универсалистский вектор сместился в сторону хотя и ограниченного, но сохранения участия государства в решении вопросов социальной помощи. Эта модель, помимо наименования «субсидиарного государства», имеет и другие названия – «государство возможностей», «государство социальных инвестиций», «неопатерналистское государство», «регулирующее социальное государство». Суть новой концепции заключается в том, что любая социальная поддержка должна рассматриваться как инвестиция в человеческий капитал при сохранении государственной помощи только для тех, кто не имеет физических возможностей трудиться и самореализоваться. Как указывают шведские ученые, «социальная политика должна мобилизовать продуктивный потенциал граждан, для того чтобы смягчить “новые социальные риски” постиндустриальной экономики и общества знаний (негативно воздействующие на низкоквалифицированных рабочих, женщин, молодежь и детей)» (Esping-Andersen et al., 2002, p. 34). Особые инвестиционные стратегии, направленные на группы риска, способны стать залогом сокращения неравенства и социальной эксклюзии.

Смена парадигмы социального государства, захлестнувшая западные страны, не означает полного отказа от социальных моделей, которым был дан старт еще в позапрошлом веке. В зависимости от социальной миссии государства, его финансовых возможностей, институциональной структуры могут применяться разные формы социальной поддержки в контексте концепции либо социального, либо субсидиарного государства.

В этой связи задачу всеобщего обеспечения дошкольным образованием, поставленную в стратегических документах на всех уровнях власти Российской Федерации, можно трактовать с позиции обеих концепций. С одной стороны, гарантированное бесплатное и доступное дошкольное образование для всех нуждающихся укладывается в рамки концепции социального государства, с другой – в настоящий момент большинство регионов не в состоянии выполнить эту задачу, поэтому населению предлагаются альтернативные варианты в виде частных детских садов. К тому же, в условиях разной степени территориальной доступности дошкольных учреждений население вынуждено самостоятельно решать проблему логистики либо обращаться к услугам более удобных по расположению частных организаций. В целом, обеспечение дошкольными образовательными услугами можно расценивать и как возможность для продолжения трудовой деятельности родителей без длительных перерывов, и как инвестирование государства в развитие подрастающего поколения. Эти аспекты напрямую апеллируют к концепции субсидиарного государства, согласно которой население стимулируется к самостоятельному решению проблем за счет созданных вспомогательных механизмов.

Теоретическую основу исследования составляет комплекс научных трудов российских и зарубежных авторов, по-разному интерпретирующих понятие доступности дошкольного образования. Большинство иностранных ученых рассматривают его как количественный показатель, демонстрирующий наличие или отсутствие места в дошкольных образовательных организациях конкретной территории. При этом качество образования анализируется

как не менее важная характеристика, дополняющая показатель доступности (Vandenbroeck et al., 2018; Baken et al., 2017).

В работах зарубежных авторов государственная поддержка выступает основным фактором, способным обеспечить расширение сети дошкольных организаций. Так, австралийские эксперты оценивают долгосрочные результаты политических реформ, направленных на всеобщий охват детей дошкольным образованием за год до начала школьного обучения (O'Connor et al., 2020). В американских исследованиях обращается внимание на повышение роли государства в дошкольном образовании как на федеральном уровне посредством принятия программы Б. Обамы «Дошкольное образование для всех», так и в штатах (Casio and Schanzenbach, 2014), а также финансовую помощь и вариативные инструменты поддержки дошкольного образования, повышающие его доступность, – семейные центры, детские сады семейного типа, общественные учреждения дошкольного образования, многие из которых реализуются за счет программы “Head Start”, инициированной Министерством здравоохранения и социальных услуг США еще в 1965 году для помощи малообеспеченным семьям (Marshall et al., 2013).

Примечательно, что некоторые специалисты фокусируются на территориальном аспекте доступности либо применительно к различным объектам инфраструктуры (Paez et al., 2012), либо конкретно к дошкольным учреждениям. Так, Э. Дэвис с соавторами обозначают районы штата Миннесота с низкими показателями доступности и предлагают меры по обеспечению необходимой логистики (Davis et al., 2019). Исследуется эта проблема и в контексте так называемых «пустынь» штата Нью-Йорк, где отсутствуют учреждения по уходу за детьми (Sipple et al., 2020).

В том же ключе, но с большей интенсивностью ведутся российские исследования, посвященные вопросам доступности дошкольного образования. Во многом это связано с тем, что на Западе укоренилась коммерциализированная система дошкольного образования, в рамках которой на равных конкурируют государственный (муниципальный) и частный секторы. В России сложилась иная ситуация: по оценкам И. Абанкиной и Л. Филатовой, «высокая стоимость частных детских садов не создает пока реальной конкуренции, для государственных (муниципальных) детских садов она не становится стимулом к повышению качества» (Абанкина и Филатова, 2018, с. 241). Нельзя отрицать, что в России имели место иные исторические условия, когда модель социального государства доминировала в советской реальности и сознании населения. Элементы концепции субсидиарного государства еще в недостаточной степени прижились, о чем свидетельствует незначительное количество частных организаций. Так, в Пермском крае по итогам 2018 года действует 82 (9,8 % от общего количества) негосударственных детских сада, которые посещают 8 296 детей (4,88 %)⁸.

⁸ Аналитическая справка о реализации федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования в образовательных организациях Пермского края [Электронный ресурс] // офиц. сайт М-ва образования и науки Перм. края. 2019. 12 марта. URL: http://minobr.permkrai.ru/upload/iblock/740/Iskh-SED_26_01_28_197-ot-15.05.2019.pdf (дата обращения: 28.05.2020).

Российские авторы вкладывают в понятие доступности дошкольного образования разные составляющие. Они не только сводятся к количественному показателю, но и включают целый комплекс качественных показателей. Среди них наиболее значимыми являются показатели территориальной, информационной, возрастной, технической, экономической доступности дошкольного образования (Константиновский и др., 2006; Пуденко, 2013; Богуславская, 2013; Александрова и Ненахова, 2015; Кузнецова и Смирнова, 2016; Паленова и Иванова, 2016; Ложкина, 2017).

Эксперты из Высшей школы экономики трактуют доступность как «наличие мест в дошкольных организациях и возможности домохозяйств оплатить соответствующие услуги» (Абанкина и Филатова, 2018, с. 217), тем самым включая в это определение не только количественный, но и финансовый показатель. Кроме того, авторы не оставляют без внимания такие факторы, как социальный, пространственный и мотивационный. И если первый и второй показатели не нуждаются в особом пояснении, то последний (мотивационный) предполагает возможность побуждения к передвижению в целях выбора предпочтительного варианта.

Упомянутые критерии доступности дополняются социокультурным фактором – в некоторых случаях язык обучения и воспитания может стать серьезным барьером для получения качественной услуги. Однако эта проблема не является повсеместной в отличие от другого ограничителя – возраста (Леонидова, 2015, с. 7). Очевидно, что у детей старше 3 лет в разы больше возможностей получить место в дошкольной организации, чем у детей младшей возрастной группы.

Отдельного внимания заслуживают показатели доступности дошкольного образования, выделенные Е. Поповой. Помимо экономических и географических факторов, автор рассматривает социальную (умение взаимодействовать с обществом) и содержательную (отношение родителей ребенка к качеству получения образования в дошкольном учреждении) доступность (Попова, 2016, с. 2). Н. Л. Антонова апеллирует к показателям технической доступности, качеству предоставляемых услуг, оптимальному времени пребывания в дошкольном учреждении (Антонова, 2017).

Что касается качества предоставляемых услуг, то его рассмотрение более уместно не в рамках понятия доступности, а обособленно, поскольку эта дефиниция слишком многогранна и ее оценка требует особых метрик, связанных с детальным исследованием содержания образовательного процесса. В это понятие вкупе с другими составляющими следует включать социальную и содержательную доступность.

Помимо широкого освещения термина доступности дошкольного образования в литературе, понятие закреплено в нормативных правовых актах. Очевидно, что законодатель под доступностью понимает наличие мест в детских садах. Иными словами, доступность трактуется как количественная характеристика, которая может быть разделена на два блока: доступность дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет и доступность дошкольного образования для детей от трех до восьми лет. По этим блокам государством

ведется статистический учет и принимаются меры, в первую очередь направленные на обеспечение местами в детских садах второй возрастной группы (детей 3–8 лет).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Авторами составлен перечень показателей по линии доступности дошкольного образования, на основании которых оценивается текущая ситуация в городе Перми.

1. Охват детей услугами дошкольного образования

Этот количественный показатель является основным. По данным Минобрнауки Пермского края на начало 2020 года охват детей города Перми в возрасте до восьми лет услугами дошкольного образования составляет 76,64 % от числа заявивших (68,5 % от числа проживающих в городе⁹), в Пермском крае – 82,78 %¹⁰. И если дети 3–8 лет полностью обеспечены местами во всех муниципалитетах, то проблема с предоставлением услуг возрастной категории до трех лет до сих пор остается нерешенной – лишь 5,93 % детей в городе и 40,85 % в крае от числа заявивших посещают детские сады. В основном это дети льготных категорий граждан – многодетных семей, инвалидов, военнослужащих, сотрудников полиции и органов внутренних дел, судей, прокуроров.

2. Техническая доступность

Показатель технической доступности действительно является важным звеном в интерпретации доступности дошкольного образования, предполагает соответствие условий дошкольной образовательной организации правилам пожарной безопасности¹¹ и санитарно-эпидемиологическим требованиям¹² и служит основанием для выдачи лицензии на осуществление образовательной деятельности.

Наряду с лицензированной сетью детских садов города Перми действует теневой сектор частных дошкольных учреждений, осуществляющих деятельность незаконно, без лицензии и без подтверждения соответствия санитарно-эпидемиологическим требованиям. Таких организаций, по данным предста-

⁹ Об утверждении муниципальной программы «Доступное и качественное образование»...

¹⁰ Дошкольное образование в контексте Национального проекта «Образование» (по результатам 2019 года) [Электронный ресурс] // офиц. сайт М-ва образования и науки Перм. края. 2020. 5 февр. URL: <http://minobr.permkrai.ru/upload/iblock/450/Realizatsiya-natsionalnykh-proektov.pdf> (дата обращения: 16.06.2020).

¹¹ О противопожарном режиме [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 25.04.2012 № 390. URL: <http://base.garant.ru/70170244/> (дата обращения: 25.05.2020).

¹² Об утверждении СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций» [Электронный ресурс]: Постановление Гл. гос. санитар. врача Рос. Федерации от 15.05.2013 № 26. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70314724/> (дата обращения: 25.05.2020).

вителей отдела дошкольного образования Минобрнауки Пермского края, насчитывается порядка 115¹³. Детские сады теневого сектора путем установления заниженной цены представляют собой серьезную конкуренцию частным образовательным организациям, работающим в рамках законодательства.

Техническая доступность определяется не только соблюдением лицензионных требований, но и таким важным фактором, как процент переуплотненности групп. Если нормы СанПиНа определяют количественные пороги комплектования комбинированных и компенсированных групп, то к группам с детьми, не имеющими ограниченных возможностей здоровья, такие требования не предъявляются. По официальным данным, в среднем по городу Перми переуплотненность групп составляет 114 %. Самый высокий процент (119–120 %) наблюдается в Дзержинском и Мотовилихинском районах (таблица)¹⁴.

Таблица / Table

Переуплотненность групп в муниципальных дошкольных образовательных организациях города Перми / Groups overcrowd in Perm municipal infant schools

Район города Перми	Количество мест по установленным нормативам, мест	Фактический контингент, чел.	Переуплотненность, %
Дзержинский	7 958	9 511	120
Индустриальный	9 608	11 445	119
Кировский	8 269	8 722	105
Ленинский	2 562	2 853	111
Мотовилихинский	10 184	12 225	120
Орджоникидзевский	7 862	8 761	111
Свердловский	13 063	14 431	110
Итого	59 506	67 948	114

Источник: составлено авторами по данным муниципальной программы «Доступное и качественное образование» и материалам экспертного интервью¹⁵.

3. Территориальная доступность

Доступность дошкольного образования определяется не только наличием места и соответствием технических условий установленным требованиям, но и показателем территориальной удаленности детского сада от места житель-

¹³ Экспертное интервью с и.о. начальника отдела дошкольного образования Министерства образования и науки Пермского края Е. В. Серебренниковой. Пермь, 17.05.2019 // Из лич. арх. Ю. В. Бороздиной; Экспертное интервью с консультантом отдела дошкольного образования Министерства образования и науки Пермского края Н. А. Вяткиной. Пермь, 17.05.2019 // Там же.

¹⁴ Об утверждении Программы комплексного развития социальной инфраструктуры города Перми на 2018–2022 годы [Электронный ресурс]: Решение Перм. город. Думы от 23.10.2018 № 208. URL: <http://docs.cntd.ru/document/550230069> (дата обращения: 25.05.2020).

¹⁵ Об утверждении муниципальной программы «Доступное и качественное образование»...; Экспертное интервью с начальником управления дошкольного образования департамента образования администрации города Перми О. С. Ершовой. Пермь, 14.05.2019 // Из лич. арх. Ю. В. Бороздиной.

ства ребенка. Как сообщается в администрации города Перми, нередко случаи, когда родители несколько раз подряд отказываются от предоставленного места в связи со значительной удаленностью детского сада от дома¹⁶.

Согласно постановлению администрации города Перми, за конкретными улицами города закреплены определенные муниципальные дошкольные образовательные организации. Однако нередко случаи, когда ребенку выделяется место в детском саду, находящемся от его места жительства на расстоянии до 15 км¹⁷. В таких условиях невозможно говорить о территориальной доступности муниципальных детских садов.

Как обозначено в муниципальной Программе комплексного развития социальной инфраструктуры города Перми на 2018–2022 годы, проблема территориальной доступности дошкольного образования наиболее остро стоит в Дзержинском районе города Перми. Проживающим в этом районе детям до четырех лет предоставляются места в детских садах других районов. При этом во всех районах города подобные сложности имеют место на уровне микрорайонов¹⁸. Несмотря на то, что жители могут получить услугу бесплатного дошкольного образования в детских садах соседних микрорайонов, вопрос территориальной доступности остается нерешенным.

Стоит отметить, что проблема территориальной доступности проявляется в ином ключе в отдаленных сельских населенных пунктах Пермского края с невысокой численностью населения. В связи с отсутствием детских садов в этих территориях еще с 2014 года краевыми властями был запущен проект «Выездной воспитатель», который на сегодняшний день реализуется в девяти муниципалитетах региона и охватывает 183 ребенка в возрасте от 1 года до 7 лет¹⁹.

4. Финансовая доступность

Фактор семейного бюджета играет определяющую роль при выборе дошкольного учреждения. Казахскими специалистами Д. Е. Бактлеевой и М. У. Джамбурбаевой доступность дошкольного образования так интерпретируется в контексте финансовых показателей: «Поскольку доступность услуги ограничена размером ежемесячной платы, то соотношение величины оплаты услуги детского сада с показателями доходов домохозяйств определяет реальную возможность ее получения» (Бектлеева и Джамбурбаева, 2015, с. 87). Аналогичная ситуация характерна для российской действительности: в зависимости от доходов большинство родителей выбирают муниципальный детский сад, малая часть из них предпочитают обращаться к услугам частных организаций.

¹⁶ Пояснительные записки администрации города Перми. Информационная картина недели с 29 марта по 5 апреля 2019 года // Из лич. арх. Ю. В. Бороздиной.

¹⁷ О закреплении территорий города Перми за подведомственными муниципальными образовательными учреждениями, реализующими программу дошкольного образования [Электронный ресурс]: Постановление администрации города Перми от 08.04.2014 № 229. URL: <https://base.garant.ru/32731281/> (дата обращения: 25.05.2020).

¹⁸ Об утверждении Программы комплексного развития социальной инфраструктуры...

¹⁹ О реализации краевого проекта «Выездной воспитатель» [Электронный ресурс]: Приказ М-ва образования и науки Перм. края от 14.04.2014 № СЭД-26-01-04-266. URL: <http://docs.cntd.ru/document/424077337> (дата обращения: 16.06.2020).

Размер оплаты услуг в муниципальном детском саду можно назвать доступным. В соответствии с федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации», услуга дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях предоставляется бесплатно²⁰, однако с родителей взимается плата за услуги по присмотру и уходу за детьми. Постановлением администрации города Перми устанавливается ее размер: для детей в возрасте до трех лет – 2 104,6 руб. в месяц, в возрасте 3–8 лет – 2 599,2 руб.²¹

Сегодня в муниципальных детских садах распространена практика оказания дополнительных платных образовательных услуг. В среднем их стоимость варьируется от 100 до 250 руб. за одно занятие. При условии посещения дополнительных занятий три раза в неделю стоимость подобных услуг составляет от 1 200 до 3 000 руб. в месяц²².

Путем несложных математических расчетов легко определить, что размер оплаты услуг муниципального детского сада даже с учетом регулярного посещения дополнительных занятий не является высоким – не более 5 600 руб. ежемесячно. Затраты на дошкольное образование составляют 13,8 % среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников организаций Пермского края (по данным на март 2020 года²³).

В случае непредоставления места в муниципальной дошкольной образовательной организации родители вынуждены рассматривать альтернативу в виде услуг частных детских садов, стоимость услуг которых в разы выше. Однако это не гарантирует получение услуг более высокого качества. По словам И. Абанкиной и Л. Филатовой, «в дошкольном образовании явно доминирует муниципальный сектор: руководители муниципальных учреждений,

²⁰ Об образовании в Российской Федерации...

²¹ Об утверждении дифференцированного размера платы родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в муниципальных образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность на территории города Перми, на 2020 год [Электронный ресурс]: Постановление администрации города Перми от 25.10.2019 № 804. URL: <http://docs.cntd.ru/document/561588023> (дата обращения: 16.06.2020).

²² См., например: *Дополнительные образовательные услуги* МАДОУ «Детский сад «IT мир» г. Перми на 2019–2020 учебный год [Электронный ресурс] // сайт МАДОУ «Детский сад «IT мир» г. Перми. URL: <http://ds409.ru/files/1.jpeg> (дата обращения: 25.05.2020); *Об организации платных образовательных услуг на 2019–2020 учебный год* [Электронный ресурс]: приказ заведующей МАДОУ «Детский сад № 97» г. Перми от 27.08.2019 № 94/1-04. URL: http://ds97-perm.ru/content/cdid_11156/files/Приказ%20%20%20%20организации%20платных%20образовательных%20услуг.PDF (дата обращения: 25.05.2020); *Перечень* и стоимость дополнительных платных образовательных услуг на 2019–2020 учебный год [Электронный ресурс]: протокол пед. совета МАДОУ «Детский сад № 103» г. Перми от 30.08.2019 № 1. URL: <http://sad103.perm.ru/index.php/osnovnyesvedeniya/platnye-uslugi> (дата обращения: 25.05.2020); *Стоимость* обучения по платным образовательным услугам на 2019–2020 учебный год – МАДОУ «Детский сад № 71» г. Перми [Электронный ресурс] // офиц. сайт МАДОУ «Детский сад № 71» г. Перми. URL: <http://permmdou71.ru/wp-content/uploads/2019/09/Stoimost-obucheniya-po-kazhdoj-platnoj-obrazovatelnoj-usluge.pdf> (дата обращения: 25.05.2020).

²³ *Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций* [Электронный ресурс] // офиц. сайт Росстата. 2020. 7 июня. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11109/document/13259> (дата обращения: 20.06.2020).

по их собственным словам, пока не чувствуют конкуренции со стороны негосударственного сектора» (Абанкина и Филатова, 2018, с. 219). Причинами такой ситуации являются как высокая стоимость услуг частных детских садов, так и недостаточная государственная поддержка.

Тем не менее стоит отметить, что степень поддержки частных дошкольных учреждений, которые рассматриваются государством в качестве ключа к решению проблемы доступности дошкольного образования, постепенно увеличивается. Как и в других регионах, в Пермском крае применяется мера поддержки частного сектора в виде выплаты субсидии, которая предполагает снижение размера родительской платы за образовательные услуги на выделенную государством сумму. В зависимости от общей стоимости услуг размер субсидии на образовательные услуги варьируется от 5 000 до 6 000 руб., на услуги по присмотру и уходу за детьми – от 900 до 1 500 руб.²⁴

В отличие от муниципальных детских садов размер оплаты в негосударственном секторе крайне дифференцирован и обычно составляет от 10 000 до 40 000 руб. ежемесячно. В большинстве частных детских садов на родителей ложится финансовое бремя в 15 000–20 000, что даже с учетом субсидирования составляет немалую долю их доходов: для среднестатистического жителя Пермского края – 37,1–49,4 % их среднемесячной номинальной начисленной заработной платы (по данным на март 2020 года²⁵).

Ясно, что представленные расчеты являются примерными и находятся в прямой зависимости от выбора и доходов конкретной семьи. К тому же невозможно учесть численный состав каждой семьи и обеспеченность работой ее взрослых членов. Тем не менее эти данные позволяют сделать вывод о серьезной разнице (в 5–6 раз) размера взимаемой платы в частных и муниципальных детских садах. И если муниципальные сады вполне доступны для населения, то услуги частных дошкольных организаций могут стать слишком тяжелым финансовым бременем для большинства семей.

5. Информационная доступность

Этот показатель предполагает предоставление услуг в проактивном формате: он ориентирован на максимальное использование технических возможностей для подачи полного пакета документов в электронной форме.

На сегодняшний день в городе Перми отмечается позитивная динамика совершенствования системы подачи документов через информационную платформу – дошкольный портал города Перми²⁶. При регистрации в личном кабинете дается возможность поставить ребенка в очередь и получить информацию о продвижении в этой очереди. При предоставлении услуги дошкольного образования в личный кабинет родителя приходит соответ-

²⁴ Экспертное интервью с учредителем частного детского сада «Чудо-Сад» при ЧУДО «Школа развития личности», председателем правления Ассоциации содействия негосударственному образованию Прикамья И. В. Красильниковой. Пермь, 21.05.2019 // Из лич. арх. Ю. В. Бороздиной.

²⁵ Информация для ведения мониторинга...

²⁶ Дошкольный портал города Перми [Электронный ресурс]. URL: <https://permsad.permedu.ru/> (дата обращения: 25.05.2020).

ствующее оповещение. После этого родитель может связаться с образовательной организацией или дождаться звонка. Таким образом, дошкольный портал города Перми обеспечивает оказание услуги в электронной форме без необходимости непосредственного обращения в муниципальные органы. Помимо портала услугу можно получить в многофункциональных центрах (МФЦ) или на портале госуслуг.

При широких возможностях дошкольного портала родителям с особыми правами на получение места в детском саду необходимо подтверждать наличие льготы физическим присутствием в Департаменте образования администрации города Перми. Другими словами, дистанционный формат предоставления услуги распространяется не на все категории граждан.

Что касается негосударственного сектора, то дошкольный портал оказывает ему частичную информационную поддержку путем размещения контактных данных лицензированных детских садов. Однако основная нагрузка по обеспечению информационной доступности возлагается на учредителей частной образовательной организации. Некоторые из них уделяют серьезное внимание этому вопросу, посредством технических средств обеспечивают возможность дистанционной подачи пакета документов, большинство – требуют физического присутствия родителя для подачи документов.

Констатируем, что основным фактором, определяющим доступность дошкольного образования, является охват детей соответствующими услугами. Очевидно, что невыполнение этого количественного показателя делает бессмысленным соблюдение показателей технической, территориальной, финансовой и информационной доступности. Поэтому вполне закономерно, что государство концентрируется на задаче всеобщего охвата населения услугами дошкольного образования: и если в отношении возрастной категории детей старше трех лет эта задача выполнена, то дети младшего возраста крайне ограниченно обеспечены местами в детских садах. Всеобщее и безвозмездное дошкольное образование полностью соответствует концепции социального государства, однако в современных условиях это является непосильной нагрузкой для любой страны. В связи с этим властям приходится искать альтернативные решения, среди которых основным является частный сектор, и тем самым создавать благоприятную среду для повышения доступности дошкольного образования.

ОБСУЖДЕНИЕ

Существующая проблема доступности дошкольного образования в городе Перми актуальна и требует незамедлительного решения. Закономерно, что решать эту проблему следует не только в части обеспечения местами в детских садах, но и с учетом других показателей доступности.

В литературе высказываются разные предложения по поводу оптимизации доступности дошкольного образования. Большая часть исследователей фокусируется на финансовых механизмах поддержки частного сектора (Баллаева, 2013), который в перспективе мог бы составить конкуренцию государственной сети дошкольных учреждений. Например, Л. А. Гаджиева исследует такие применяемые органами власти подходы, как действовавший в Перм-

ском крае в 2009–2013 годах проект «Мамин выбор», субсидирование частных поставщиков, концессионные соглашения и договоры долгосрочной аренды в целях передачи муниципального имущества негосударственному сектору и создания на его базе рынка частных услуг дошкольного образования (Гаджиева, 2012).

Другим российским экспертом, А. Л. Синицей, детально рассматриваются все общегосударственные подходы по обеспечению детей местами в детских садах. Основным среди них является количественный, согласно которому государство делает ставку не столько на расширение сети дошкольных образовательных организаций, сколько на увеличение размера групп. Вряд ли этот подход следует оценивать позитивно, поскольку он напрямую воздействует на показатель технической доступности и качество накапливаемого человеческого капитала. Другие подходы, с точки зрения автора, имеют ограниченные рамки применения: частные сады не доступны для большей части населения по финансовым соображениям, семейные формы дошкольного образования крайне сложно реализовать в связи с организационными проблемами. Наиболее рациональным является расширение сети муниципальных детских садов, но в гибком формате, который предполагает возможность трансформации в начальную школу или иные формы в случае не востребоваемости или снижения рождаемости (Синица, 2018).

Многие из этих подходов, в первую очередь связанные с финансовой поддержкой частного сектора и семейными формами дошкольного образования, заимствованы из-за рубежа. Однако с учетом иных институциональных условий российской действительности вряд ли они могут стать панацеей и полностью решить проблему доступности детских садов.

Поскольку проблема доступности дошкольного образования остро стоит для всего города Перми, то местной администрацией предпринимается целый ряд шагов по ее нейтрализации. Конкретный перечень мероприятий включен в разработанный в 2019 году проект «Пермские ясли», который преследует цель стопроцентного обеспечения детей города Перми в возрасте до трех лет дошкольным образованием к 2021 году²⁷.

Большинство мероприятий проекта являются тактическими задачами общегосударственной стратегии, направленной на расширение сети дошкольных учреждений. В этом плане самое оптимальное, но дорогостоящее решение – строительство новых детских садов. Оно реализуется в регионе медленно, но с позитивной динамикой: по данным Министерства образования и науки Пермского края в 2019 году введено в эксплуатацию 10 объектов на 2 483 места (в 2017 году – три объекта на 515 мест, в 2018 – семь объектов на 1 038 мест). В 2020–2021 годах планируется строительство еще 16 детских садов на территории региона, из них 7 в городе Перми²⁸.

²⁷ Проект программы департамента образования администрации города Перми «Пермские ясли» // Из лич. арх. Ю. В. Бороздиной.

²⁸ О строительстве в Пермском крае школ и детских садов в период 2019–2021 гг. [Электронный ресурс] // РРТ Онлайн. 2019. URL: <https://ppt-online.org/592668> (дата обращения: 19.05.2020).

Поиск территорий и помещений, в которых возможна организация детских садов, планируется осуществлять следующим образом. Во-первых, органами власти будет сформирован реестр нефункционирующих зданий и помещений в дошкольных образовательных организациях для их возможного восстановления под ясельные группы. Во-вторых, предполагается перепрофилировать помещения учреждений дополнительного образования для работы групп с кратковременным пребыванием детей в возрасте до трех лет. Значительная часть организаций, предоставляющих услуги дополнительного образования, функционирует во второй половине дня, поэтому в утренние часы занимаемые ими помещения свободны. В-третьих, совместно с городским департаментом имущественных отношений акцентируется внимание на пустующих или арендуемых муниципальных помещениях, которые могут послужить базой для размещения детей дошкольного возраста. В-четвертых, за счет межведомственного взаимодействия с департаментом земельных отношений администрации города планируется резервирование муниципальных земельных участков для строительства детских садов. Наконец, помимо мероприятий традиционного характера, органы власти обращаются к такому инструменту, как организация дошкольных образовательных организаций на первых этажах жилых комплексов на начальном этапе планирования объектов. Если ранее социальные объекты выкупались у застройщиков за счет бюджетных средств, то теперь муниципалитет перешел на договорную схему, в соответствии с которой предприниматели берут часть расходов на себя. Несмотря на то, что это ведет к удорожанию жилья и монополизации жилищного рынка, подобная мера способна обеспечить местами в детских садах новые крупные жилые комплексы.

Кроме того, в проект «Пермские ясли» включены вспомогательные механизмы для увеличения степени охвата детского населения дошкольным образованием. Среди них – распространенные за рубежом семейные дошкольные группы, организованные в качестве структурных подразделений муниципальных детских садов. Работа такой группы осуществляется за счет набора детей ясельного возраста, где воспитателем является один из родителей, оказывающий образовательные услуги не только для своего ребенка, но и для всей группы в возмездном формате. Услуга предоставляется по месту жительства родителя-воспитателя при условии соблюдения установленных требований или в специализированном помещении. Безусловно, эта новаторская форма одновременно удовлетворяет «трудовую потребность» и потребность в получении дошкольного образования. Однако, как и при необходимости увеличения количества детских садов, серьезным препятствием становится отсутствие помещений, пригодных для организации дошкольного учреждения. Сложность реализации семейных групп подтверждается статистикой: по данным дошкольного портала города Перми, только четыре муниципальных детских сада имеют в своем составе такие группы²⁹.

Аналогичные тенденции можно наблюдать относительно групп кратковременного пребывания вместе с мамой для детей в возрасте до 1,5 лет. На сегод-

²⁹ *Пермские ясли* [Электронный ресурс] // Дошк. портал города Перми. URL: <https://permsad.permedu.ru/Pages/PermNursery.aspx> (дата обращения: 29.06.2020).

няшний день в городе Перми только семь муниципальных детских садов организуют подобные группы. Более оптимистично выглядит ситуация с консультационными центрами, осуществляющими психолого-педагогическое сопровождение детей в возрасте от двух месяцев до 1,5 лет. Такие центры сформированы в 65 образовательных организациях города Перми³⁰.

В качестве альтернативного подхода расширения сети детских садов в проекте «Пермские ясли» рассматривается увеличение частной сети дошкольных организаций. Органы власти реализуют этот подход при помощи финансовых (грантовой поддержки и льготного кредитования) и информационных инструментов. Последние предполагают формирование консультативного пункта в городском департаменте образования по вопросам организации частного детского сада, организацию единого дня открытых дверей для потенциальных учредителей, проведение круглых столов с привлечением специалистов Роспотребнадзора, Госпотребнадзора по вопросам лицензирования образовательной деятельности, Пермского центра развития предпринимательства по вопросам предоставления микрозаймов предпринимателям, планирующим открытие частного детского сада³¹.

Таким образом, подход, применяемый органами власти для решения проблемы доступности дошкольного образования, – расширение сети муниципальных детских садов. Основные мероприятия в этом контексте связаны с поиском помещений (строительством новых или перепрофилированием существующих), вспомогательные – с организацией семейных групп, групп кратковременного пребывания вместе с мамой, консультационных центров. Все они сложны в реализации и пока не получили широкого распространения, но могут стать достойной базой для формирования качественного человеческого капитала в перспективе.

Меры, направленные на повышение доступности дошкольного образования, следует усилить за счет дополнительных механизмов.

Во-первых, повысить показатель охвата детей города Перми дошкольным образованием позволят следующие рекомендации.

Если в семейных дошкольных группах вопрос с кадровым составом решается автоматически, то при строительстве новых зданий и перепрофилировании существующих требуется предпринять дополнительные меры по кадровому обеспечению вновь образованных детских садов. Например, привлекать на возмездной основе к четырехчасовому рабочему дню в качестве помощников воспитателя обучающихся старших курсов педагогических направлений (скажем, студентов факультета педагогики и психологии детства Пермского гуманитарно-педагогического университета). Реализацию предлагаем начать в экспериментальном порядке в новых детских садах, в которых еще не сформировался постоянный кадровый состав. Подобную деятельность следует регламентировать трудовым договором, процесс заключения которого должен подлежать обсуждению между департаментом образования администрации города Перми и руководством Пермского гуманитарно-педагогического

³⁰ Там же.

³¹ Проект программы департамента образования...

университета. Такая мера позволит восполнить нехватку кадровых ресурсов и предоставить студентам возможность получения ценного опыта для дальнейшей профессиональной деятельности.

Во-вторых, техническую доступность дошкольного образования обеспечить сокращение количества детских садов, работающих без лицензии. Первый шаг для этого – департаменту образования оказать помощь представителям теневого сектора и разместить в свободном доступе материалы с пошаговой инструкцией на тему открытия лицензированного детского сада в городе. Информационной площадкой в этом случае может стать дошкольный портал города Перми.

В-третьих, повысить территориальную доступность детских садов можно следующим образом. Департаменту образования и его территориальным подразделениям рекомендуется проводить аналитическую работу, отражающую общую картину удаленности дошкольной образовательной организации от места жительства ребенка в разрезе районов города. Кроме того, совместно с частными поставщиками транспортных услуг предлагается в экспериментальном режиме в самых проблемных районах города (Дзержинском и Мотовилихинском) организовать транспортное сообщение между детскими садами и местами проживания детей. Перевозку детей осуществлять на специализированном автобусе, эксплуатация которого происходит на условиях муниципально-частного партнерства. Присмотр за детьми во время перевозки может быть предоставлен студентам старших курсов педагогических направлений, подрабатывающих в детских садах.

Помимо этого, департаменту образования рекомендуется внести изменения в постановление администрации города Перми³² в части закрепления ближайших адресов за муниципальными дошкольными образовательными организациями. Наиболее рациональным может стать выделение территориальных зон, каждая из которых закрепляется за конкретным детским садом таким образом, чтобы обеспечить шаговую доступность социальных объектов. Это возможно реализовать путем привлечения экспертов, к примеру сотрудников географического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета.

В-четвертых, сегодня муниципальные и краевые субсидии возмещают лишь часть затрат частных детских садов, не обеспечивая их финансовую доступность и конкурентоспособность по сравнению с государственными учреждениями. В связи с этим Министерству образования и науки Пермского края и департаменту образования администрации города Перми предлагается обратить внимание на такую рекомендацию, как проведение конкурса, победителю которого возмещается часть затраченных средств на предоставление услуг из бюджета фактически до стоимости аналогичных услуг в муниципальном детском саду. Оценка участников конкурса должна проводиться по разнообразным параметрам, от качества услуг до инфраструктурных составляющих, не только органами власти, но и потребителями.

Наконец, немалое внимание при разработке проекта «Пермские ясли» уделяется вопросу информационной доступности. Это соответствует задаче,

³² О закреплении территорий города Перми...

обозначенной президентом В. В. Путиным в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации. Она заключается в подаче документов на получение образовательной услуги в проактивном и дистанционном формате³³. Для выполнения этой задачи на дошкольном портале города Перми планируется организация онлайн-модуля, обеспечивающего информационную поддержку семейных дошкольных групп. При помощи дополнительных онлайн-ресурсов должно быть организовано информирование частных инвесторов о пустующих помещениях, удовлетворяющих требованиям. Кроме того, предлагается усовершенствовать портал в части подачи документов льготными категориями населения в электронной форме. На сегодняшний день такая возможность предусмотрена на портале госуслуг, однако она не исключает необходимости физического присутствия льготников. Значимым дополнением дошкольного портала может стать механизм обратной связи для формирования пакета отзывов и предложений относительно качества услуг муниципальными и частными детскими садами города Перми.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Дошкольное образование, как и другие уровни образования, отвечает за формирование качественного человеческого капитала, причем на начальном этапе. Сделать этот уровень образования максимально доступным – первоочередная задача государства, реализовать которую планируется в ближайшем будущем. Подобные намерения полностью соответствуют модели социального государства, гарантирующего всеобщее бесплатное образование. В силу объективных факторов в современных условиях невозможно обеспечить буквальное соблюдение принципов этой модели – слишком серьезная финансовая и организационная нагрузка ложится на государство. Кроме того, частный сектор, как альтернативная форма дошкольного образования, предполагает наличие выбора у потребителей услуг. В итоге в России дошкольное образование реализуется на стыке моделей социального и субсидиарного государства – с одной стороны, декларируется необходимость всеобщего обеспечения услугами, с другой – в некоторых случаях население вынуждено самостоятельно решать вопросы дошкольного образования при помощи сформированных государством механизмов.

Государственная стратегия в этой сфере предполагает, что полностью доступным этот уровень образования можно считать в случае соблюдения количественного фактора, то есть полного охвата детей дошкольного возраста. Однако, несмотря на то, что этот фактор является ведущим, необходимо учитывать другие составляющие доступности – техническую, территориальную, финансовую и информационную.

Сегодня в городе Перми вряд ли можно говорить о полном соблюдении всех факторов, определяющих доступность дошкольного образования. Количественный показатель достигает 100 % только для детей в возрасте старше

³³ Послание Президента Российской Федерации...

трех лет, тогда как дети младшего возраста обеспечены местами в детских садах менее чем на 6 %.

Наряду с количественным фактором наибольшая проблема – отсутствие территориальной (шаговой) доступности детских садов в районах города. Технические параметры в части соблюдения норм пожарной и санитарной безопасности соответствуют требованиям только для лицензированных учреждений, тогда как более 100 частных организаций осуществляют работу, не имея лицензии. Более того, все муниципальные детские сады страдают от переполненности – нормой становятся группы в 30–40 человек. Что касается финансовой доступности, то дошкольные организации вполне доступны для большей части населения. Однако расходы на альтернативную форму дошкольного образования в виде частных детских садов не по плечу средне-статистической семье города Перми – они могут в 5–6 и более раз превышать затраты на оплату услуг муниципального детского сада. Информационная доступность предполагает обеспечение местами в дошкольных организациях в проактивном формате. Эта возможность реализована в полной мере, за исключением того, что для подтверждения льготы необходимо личное присутствие граждан в органах местного самоуправления.

Региональными и муниципальными властями предпринимаются действия для повышения доступности дошкольного образования. Ряд мероприятий вошли в проект «Пермские ясли»: это расширение муниципальной сети детских садов за счет традиционных механизмов, строительства новых учреждений или перепрофилирования действующих. Некоторые мероприятия носят новаторский характер – речь идет о семейных дошкольных группах, группах кратковременного пребывания вместе с мамой, консультационных центрах; пока эти механизмы не получили широкого распространения. Альтернатива в виде частного сектора вряд ли в обозримом будущем может составить реальную конкуренцию муниципальной сети, поэтому негосударственные детские сады – лишь вспомогательный механизм, применяемый органами власти для обеспечения доступности дошкольного образования.

Библиографический список

Абанкина И. В., Филатова Л. М. Доступность дошкольного образования // Вопросы образования. 2018. № 3. С. 216–246. DOI: 10.17323/1814-9545-2018-3-216-246.

Александрова О. А., Ненахова Ю. С. Перемены в дошкольном образовании: туда ли идет Россия? // Народонаселение. 2015. № 1. С. 95–106.

Антонова Н. Л. Институциональные проблемы функционирования дошкольного образования // Здоровье и образование в XXI веке. 2017. Т. 19, № 7. С. 165–167.

Баллаева Е. А. Проблемы развития альтернативных форм дошкольного образования // Народонаселение. 2013. № 1. С. 64–73.

Бектлеева Д. Е., Джамбурбаева М. У. Оценка доступности для детей услуг дошкольного образования в Республике Казахстан // Social and economic development and quality of life: History and modern times: materials

of the V international scientific conference on March 15–16, 2015 / Ed. by L. I. Naydenova, A. P. Kononov. Prague: Vědecko vydavatelské centrum “Sociosféra-CZ”, 2015. С. 87–89.

Богуславская Т. Н. Вариативные формы обеспечения доступности качественного дошкольного образования [Электронный ресурс] // Проблемы современного образования. 2013. № 6. С. 22–30. URL: http://pmedu.ru/res/2013_6_3.pdf (дата обращения: 24.05.2020).

Гаджиева Л. А. Об использовании возможностей негосударственного сектора для решения проблемы доступности дошкольного образования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 169–176.

Калов З. А., Куршаева Ф. М., Хациева Л. У. Особенности реализации моделей социальной политики. Часть 1 // Современные проблемы науки и образования. 2009. № 2. С. 106–108.

Константиновский Д. Л., Вахштайн В. С., Куракин Д. Ю. и др. Доступность качественного общего образования в России: возможности и ограничения // Вопросы образования. 2006. № 2. С. 186–203.

Кочеткова Л. Н. Теория социального государства Лоренца фон Штейна // Философия и общество. 2008. № 3. С. 69–79.

Кузнецова С. В., Смирнова О. А. Анализ доступности дошкольного образования в Ивановской области // Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение. 2016. № 4. С. 46–52.

Леонидова Г. В. Дошкольное образование в России: обеспеченность и доступность // Проблемы развития территории. 2015. № 5. С. 7–17.

Ложкина Е. Ю. Типология моделей дошкольного образования, обеспечивающих доступность дошкольного образования // Муниципальное образование: инновации и эксперимент. 2017. № 2. С. 52–62.

Паленова Е. В., Иванова Т. Н. Влияние детских дошкольных учреждений на социализацию детей в рамках реализации Федерального государственного образовательного стандарта [Электронный ресурс] // Науч.-метод. электрон. журн. «Концепт». 2016. Т. 15. С. 886–890. URL: <https://e-koncept.ru/2016/96091.htm> (дата обращения: 12.04.2020).

Попова Е. А. Проблема доступности дошкольного образования на примере субъекта Российской Федерации – Санкт-Петербург [Электронный ресурс] // Студенческий научный форум – 2016: сб. тр. конф. Саратов: ООО «Науч.-изд. центр «Академия Естествознания». 9 с. URL: <https://scienceforum.ru/2016/article/2016021415> (дата обращения: 29.05.2020).

Пуденко Т. И. Доступность качественного дошкольного образования: риски современного этапа [Электронный ресурс] // Управление образованием: теория и практика. 2013. № 2. С. 25–36. URL: <https://old.kursobr.ru/ojs/ojs/index.php/Journal/article/view/287/274> (дата обращения: 29.05.2020).

Синица А. Л. Проблемы обеспеченности детей местами в дошкольных образовательных организациях и пути их решения // Прикладные демографические исследования: сб. ст. / Под ред. В. В. Елизарова, Н. Г. Джанаевой. М.: Экон. фак. Моск. гос. ун-та им. М. В. Ломоносова, 2018. С. 96–120.

Чубарова Т. В. Государство социальных инвестиций – новый поворот в социальной политике? // *Общественные науки и современность*. 2015. № 6. С. 14–28.

Baken L., Brown N., Downing B. Early childhood education: The long-term benefits // *Journal of Research in Childhood Education*. 2017. Vol. 31, № 2. P. 255–269. DOI: 10.1080/02568543.2016.1273285.

Cascio E. U., Schanzenbach D. W. The impact of expanding access to high-quality preschool education // *Brookings papers on economic activity: Fall 2013* / Ed. by D. H. Romer, J. Wolfer. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2014. P. 127–178. DOI: 10.1353/eca.2013.0012.

Davis E. E., Lee W. F., Sojourner A. J. Family-centered measures of access to early care and education // *Early Childhood Research Quarterly*. 2019. Vol. 47. P. 472–486. DOI: 10.1016/j.ecresq.2018.08.001.

Esping-Andersen G. The three worlds of welfare capitalism. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990. 260 p.

Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A. et al. Why we need a New Welfare State. Oxford: Oxford University Press, 2002. 244 p. DOI: 10.1093/0199256438.001.0001.

Marshall N. L., Robeson W. W., Tracy A. J. et al. Subsidized child care, maternal employment and access to quality, affordable child care // *Early Childhood Research Quarterly*. 2013. Vol. 28, № 4. P. 808–819. DOI: 10.1016/j.ecresq.2013.07.008.

O'Connor M., O'Connor E., Gray S. et al. Trends in preschool attendance in Australia following major policy reform: Updated evidence six years following a commitment to universal access // *Early Childhood Research Quarterly*. 2020. Vol. 51. P. 93–99. DOI: 10.1016/j.ecresq.2019.09.002.

Paetz A., Scott D., Morency C. Measuring accessibility: Positive and normative implementations of various accessibility indicators // *Journal of Transport Geography*. 2012. Vol. 25(C). P. 141–153. DOI: 10.1016/j.jtrangeo.2012.03.016.

Supple J. W., McCabe L. A., Casto H. G. Child care deserts in New York state: Prekindergarten implementation and community factors related to the capacity to care for infants and toddlers // *Early Childhood Research Quarterly*. 2020. Vol. 51. P. 167–177. DOI: 10.1016/j.ecresq.2019.10.007.

Vandenbroeck M., Lenaerts K., Beblavy M. Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them. European Expert Network on Economics of Education (EENEE) analytical report № 32. 2018. Jan. [Электронный ресурс]. URL: http://www.eenee.de/dms/EENEE/Analytical_Reports/EENEE_AR32.pdf (дата обращения: 20.05.2020).

Информация об авторах

Сивинцева Ольга Владимировна – канд. полит. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0002-2490-5715

ResearcherID: N-3283-2017

Электронный адрес: sivenc8@gmail.com

Бороздина Юлия Викторовна – помощник министра физической культуры и спорта Пермского края, 614068, Россия, г. Пермь, ул. Луначарского, 100

ORCID: 0000-0002-7500-0406

ResearcherID: AAT-4475-2020

Электронный адрес: yul.borozdina1@yandex.ru

Статья получена 13 июля 2020 года

UDC 371

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-502-526

PRESCHOOL EDUCATION ACCESSIBILITY: MANAGERIAL ASPECT

Olga V. Sivintseva

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0002-2490-5715

ResearcherID: N-3283-2017

E-mail: sivenc8@gmail.com

Yuliya V. Borozdina

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

Ministry of Physical Culture and Sports Perm region,

100 Lunacharsky str., Perm, 614068, Russia

ORCID: 0000-0002-7500-0406

ResearcherID: AAT-4475-2020

E-mail: yul.borozdina1@yandex.ru

For citation:

Sivintseva, O. V. and Borozdina, Yu. V. (2020), "Preschool education accessibility: Managerial aspect", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 3, pp. 502–526, doi: 10.17072/2218-9173-2020-3-502-526.

Introduction: the research is focused on general factors of preschool education accessibility. These factors are used to assess the preschool education services in Perm and the mechanisms used by the authorities to improve the situation with preschools.

Objectives: to estimate the preschool education accessibility in Perm and managerial impact generated by the authorities to improve accessibility.

Methods: concepts of social and subsidiary state; document analysis, statistical method, method of comparative "case-study", expert survey.

Results: the factors of preschool education accessibility have been identified, the dominant factor – as viewed by the authorities – being preschool seats provision; other factors, namely, technical, territorial, financial and informational ones

being supplementary to quantitative factor. The essential instrument of preschool education accessibility improvement for Perm authorities is the project “Perm Nursery”. It is oriented towards achieving the quantitative indicators – full seats provision in preschools to 2021.

Conclusions: the analysis of preschool education in Perm in the context of the formulated factors confirms the limited preschool education accessibility. The quantitative indicator has been achieved in full only for children over three years old; this indicator is less than 6 % for younger children. Achievement of full technical accessibility is complicated by shadow economy and overcrowding in municipal preschools. The problem of territorial accessibility is typical for all parts of the city. From the perspective of financial factor, municipal preschools are accessible enough for an average Perm citizen. However, its alternative – private preschools – are inaccessible for the majority of population. Informational accessibility of preschool education is almost fully realized, but proactive format can be accessible not for all categories of citizens. The managerial authorities impact is primarily intended to improve the quantitative indicators, in other words – spread of municipal preschools network; while other factors are taken into account to a lesser degree.

Keywords: preschool education; infant school; private preschool; technical accessibility; territorial accessibility; financial accessibility; informational accessibility; the project “Perm Nursery”

References

- Abankina, I. V. and Filatova, L. M. (2018), “Accessibility of pre-school education”, *Educational Studies*, no. 3, pp. 216–246, doi: 10.17323/1814-9545-2018-3-216-246.
- Alexandrova, O. A. and Nenakhova, Yu. S. (2015), “Changes in the pre-school education: Is Russia going in the right direction”, *Population*, no. 1, pp. 95–106.
- Antonova, N. L. (2017), “Institutional problems of functioning of pre-school education”, *Health and Millennium Education*, vol. 19, no. 7, pp. 165–167.
- Ballayeva, E. A. (2013), “Problems of development of alternative forms of preschool education”, *Population*, no. 1, pp. 64–73.
- Bektleeva, D. E. and Dzhamburbaeva, M. U. (2015), “Appraisal of preschool education services accessibility for kids in Republic of Kazakhstan”, in Naydenova, L. I. and Konovalov, A. P. (eds.), *Social and economic development and quality of life: History and modern times: materials of the V international scientific conference on March 15–16, 2015*, Vědecko vydavatelské centrum “Sociosféra-CZ”, Prague, Czech Republic, pp. 87–89.
- Boguslavskaya, T. N. (2013), “Variable forms of providing accessibility to high-quality preschool education”, *Problems of Modern Education*, no. 6, pp. 22–30 [Online], available at: http://pmedu.ru/res/2013_6_3.pdf (Accessed May 24, 2020).
- Gadzhieva, L. A. (2012), “Non-state area opportunities as a solution to the problem of preschool education availability”, *Public Administration Issues*, no. 4, pp. 169–176.
- Kalov, Z. A., Kurshaeva, F. M. and Khatsieva, L. U. (2009), “Particularities of social policy models providing. Part 1”, *Modern Problems of Science and Education*, no. 2, pp. 106–108.

Konstantinovskiy, D. L., Vakhshtain V. S., Kurakin, D. Yu. et. al. (2006), "The accessibility of quality education in Russia: Opportunities and restrictions", *Educational Studies*, no. 2, pp. 186–203.

Kochetkova, L. N. (2008), "The Lorenz von Stein's theory of social state", *Philosophy and Society*, no. 3, pp. 69–79.

Kuznetsova, S. and Smirnova, O. (2016), "The analysis of availability of preschool education in the Ivanovo Area", *Modern High Technologies. Regional Application*, no. 4, pp. 46–52.

Leonidova, G. V. (2015), "Preschool education in Russia: Availability and accessibility", *Problems of Territory's Development*, no. 5, pp. 7–17.

Lozhkina, E. Yu. (2017), "Typology of models of preschool education providing access to preschool education", *Municipal Education: innovation and experiment*, no. 2, pp. 52–62.

Palenova, E. V. and Ivanova, T. N. (2016), "Preschool impact on kids' socialization in framework of federal educational standard implementation", *Scientific Methodological Online Journal "Concept"*, vol. 15, pp. 886–890 [Online], available at: <https://e-koncept.ru/2016/96091.htm> (Accessed Apr. 12, 2020).

Popova, E. A. (2016), "The problem of preschool education accessibility on the example of the subject of the Russian Federation – Saint-Petersburg", *Studencheskii nauchnyi forum – 2016* [The students scientific forum – 2016], LLC "Scientific publishing center "Academy of Natural Sciences", Saratov, Russia, 9 p. [Online], available at: <https://scienceforum.ru/2016/article/2016021415> (Accessed May 29, 2020).

Pudenko, T. I. (2013), "The availability of high-quality early pre-school education: The risks of the present stage", *Management of education: theory and practice*, no. 2, pp. 25–36 [Online], available at: <https://old.kursobr.ru/ojs/ojs/index.php/Journal/article/view/287/274> (Accessed May 29, 2020).

Sinita, A. L. (2018), "Problems of preschool children coverage by places in preschool institutions and ways to cope with them", in Yelizarov, V. V. and Dzhanayeva, N. G. (eds.), *Prikladnye demograficheskie issledovaniya* [Applied demographic researches], Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia, pp. 96–120.

Chubarova, T. (2015), "Social investment state: A new shift in social policy?", *Social Sciences and Contemporary World*, no. 6, pp. 14–28.

Baken, L., Brown, N. and Downing, B. (2017), "Early childhood education: The long-term benefits", *Journal of Research in Childhood Education*, vol. 31, no. 2, pp. 255–269, doi: 10.1080/02568543.2016.1273285.

Cascio, E. U. and Schanzenbach, D. W. (2014), "The impact of expanding access to high-quality preschool education", in Romer, D. H. and Wolfer, J. (eds.), *Brookings papers on economic activity: Fall 2013*, Brookings Institution Press, Washington, DC, US, pp. 127–178, doi: 10.1353/eca.2013.0012.

Davis, E. E., Lee, W. F. and Sojourner, A. J. (2019), "Family-centered measures of access to early care and education", *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 47, pp. 472–486, doi: 10.1016/j.ecresq.2018.08.001.

Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton, NJ, US.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. et al. (2002), *Why we need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, UK, doi: 10.1093/0199256438.001.0001.

Marshall, N. L., Robeson, W. W., Tracy, A. J. et al. (2013), "Subsidized child care, maternal employment and access to quality, affordable child care", *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 28, no. 4, pp. 808–819, doi: 10.1016/j.ecresq.2013.07.008.

O'Connor, M., O'Connor, E., Gray, S. et al. (2020), "Trends in preschool attendance in Australia following major policy reform: Updated evidence six years following a commitment to universal access", *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 51, pp. 93–99, doi: 10.1016/j.ecresq.2019.09.002.

Paetz, A., Scott, D. and Morency, C. (2012), "Measuring accessibility: Positive and normative implementations of various accessibility indicators", *Journal of Transport Geography*, vol. 25(C), pp. 141–153, doi: 10.1016/j.jtrangeo.2012.03.016.

Sipple, J. W., McCabe, L. A. and Casto, H. G. (2020), "Child care deserts in New York state: Prekindergarten implementation and community factors related to the capacity to care for infants and toddlers", *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 51, pp. 167–177, doi: 10.1016/j.ecresq.2019.10.007.

Vandenbroeck, M., Lenaerts, K. and Beblavy, M. (2018), *Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them*, European Expert Network on Economics of Education (EENEE) analytical report no. 32, Jan. [Online], available at: http://www.eenee.de/dms/EENEE/Analytical_Reports/EENEE_AR32.pdf (Accessed May 20, 2020).

Received July 13, 2020



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 338.24

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-527-540

СОКРАЩЕНИЕ РЕСУРСНОГО НЕРАВЕНСТВА ДОМАШНИХ ХОЗЯЙСТВ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

О. А. КОЗЛОВА

Институт экономики Уральского отделения РАН, г. Екатеринбург, Россия
Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург,
Россия

М. Н. МАКАРОВА

Институт экономики Уральского отделения РАН, г. Екатеринбург, Россия

Для цитирования:

Козлова О. А., Макарова М. Н. Сокращение ресурсного неравенства домашних хозяйств в условиях цифровизации экономики: постановка проблемы // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 3. С. 527–540. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-527-540.

Введение: уровень жизни населения и факторы, определяющие его динамику, относятся к наиболее важным аспектам развития любой страны, поскольку именно они задают темпы и направленность социально-экономических преобразований, определяют конкурентоспособность экономики и социальной сферы. Ключевое значение в решении проблем уровня и качества жизни имеет человеческий капитал, и все трансформации, связанные с благосостоянием человека и общества, напрямую или опосредованно отражаются на качестве его накопления и реализации. Одна из проблем современных российских реалий заключается в значительном неравенстве домохозяйств, состоящих из социально-демографических групп населения с разными, прежде всего, материальными, возможностями, в доступе к ресурсам развития. В этом плане распространение цифровых технологий и рост доступности информационных ресурсов могли бы стать фактором сокращения ресурсного неравенства домашних хозяйств и повышения их ресурсообеспеченности.

Цель: определение факторов и условий ресурсообеспеченности домохозяйств в условиях цифровизации экономики.

Методы: методология ресурсного подхода к исследованию роли цифровизации в ресурсообеспеченности домохозяйств, диалектический метод познания социально-экономических процессов, системный анализ.

Результаты: определены основные тенденции в ресурсообеспеченности домохозяйств региона на примере Свердловской области. При некоторых положительных тенденциях в сокращении ресурсного неравенства домохозяйств, оно сохраняется на довольно высоком уровне, что свидетельствует о недостаточной эффективности государственной политики по преодолению бедности в России. При этом процессы цифровизации не только не сокращают, но и стимулируют возникновение нового типа социального неравенства, который все чаще определяют как «цифровое неравенство» или «цифровой разрыв». В то же время в стратегических задачах, решение которых обозначено в национальном проекте «Цифровая экономика», отсутствует задача сокращения цифрового неравенства населения.

Выводы: выявлена необходимость системного решения проблемы ресурсного неравенства домохозяйств, в том числе связанных с внедрением цифровых технологий во все сферы жизнедеятельности общества.

Ключевые слова: неравенство; ресурсы; домохозяйство; цифровизация экономики и общества; цифровой разрыв; политика государства; национальные проекты

ВВЕДЕНИЕ

Начиная с середины XX века неравенство доходов населения остается одной из важных тем экономических исследований как сама по себе, так и во взаимосвязи с разнообразными макроэкономическими показателями. Наибольший интерес у специалистов вызывает изучение связи неравенства доходов с экономическим развитием страны (Гершман, 2009; Григорьев и др., 2015). В последние годы в качестве источника экономического роста все чаще называется цифровизация экономики и активное использование информационно-коммуникационных технологий как в процессе производственной деятельности, так и в быту (Вальвачев, 2010). Распространение цифровых технологий и повышение роли информационных ресурсов в обществе активизируют новый тип социального неравенства, который все чаще определяют как «цифровое неравенство» или «цифровой разрыв».

Цифровой разрыв – сложный и динамичный феномен, основу которого составляет социальная стратификация, проявляющаяся в неравном доступе к Интернету и его использованию. Он возникает как форма неравенства в зависимости от пола, возраста (поколения), образования, дохода и социального статуса, занятости и этнической принадлежности (Ragnedda and Muschert, 2013, p. 18). Как отмечают З. Ф. Ибрагимова и ее коллеги, исследования цифрового неравенства домохозяйств осуществляются с позиции многомерного и многоуровневого подходов (Ибрагимова и др., 2020, с. 14–15). Так, например, рассматриваются вопросы цифрового отчуждения домохозяйств в слабо урбанизированных территориях (Williams et al., 2016; Becker and Becker, 2018), взаимосвязи между социально-демографическими характеристиками домохозяйств и обеспеченностью цифровыми устройствами (Agrawal and Asrani, 2018), статусом занятости и вовлеченностью в использование цифровых технологий (Billon et al., 2017; Campos et al., 2017), социальным статусом и доступностью цифровых услуг (Tewathia et al., 2020), цифровым разрывом и неравенством в доступности государственных услуг и сервисов (Haenss-gen, 2018; Gounopoulos et al., 2019), цифровым разрывом и вовлеченностью в общественную деятельность (Piatak et al., 2019) и проч.

В российских исследованиях внимание сфокусировано преимущественно на изучении теоретических аспектов цифрового неравенства (Асочаков, 2015; Положихина, 2017; Мамаева, 2018), а также на оценке цифрового неравенства регионов и его последствий для региональной политики (Кузнецов и Маркова, 2014; Шарифьянов и Гайнанов, 2014). Вместе с тем изучение цифровизации как ресурса домохозяйства и анализ динамики и последствий цифрового разрыва домохозяйств является темой, актуальной с позиции как технологического и экономического развития, так и социальной стратификации и поиска управленческих решений для снижения негативных последствий данного процесса. Однако такая тема до сих пор не нашла своего отражения в публикациях и именно ей посвящена настоящая статья.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Ресурсный подход к исследованию экономического поведения является относительно новой парадигмой в экономической науке. Он опирается на идею о том, что положение индивида в социально-экономической иерархии определяется совокупным объемом имеющихся у него ресурсов различного вида, а также их структурой (Малева и Авраамова, 2015, с. 39). Идея ресурсного подхода берет свое начало в работах П. Бурдьё, М. Кастельса, У. Бека и др., рассматривавших различные виды капитала (человеческий, социальный, культурный, властный и др.), где в качестве объекта исследования в основном выступает индивидуальное богатство, подразумевающее все активы, которыми обладает индивид (Тихонова, 2006, с. 14–17).

Г. Терборн, изучая типы неравенства, особенно отмечает ресурсное неравенство как несправедливое распределение любых имеющих ценность в данной социальной системе ресурсов, например, средств производства. Значительное влияние на формирование неравенства, по его мнению, оказывают четыре основных фактора дифференциации: природное богатство (индивидов, групп, территорий); система структуризации возможностей и выгод; производительность или эффективность акторов; индивидуальные и коллективные действия по распределению ресурсов, в том числе посредством государства. Ресурсное неравенство определяется природными богатствами, различиями в продуктивности и систематическим структурированием возможностей и выгод (Мартыненко, 2015, с. 98).

Необходимость использования ресурсного подхода при изучении социально-экономического неравенства населения обусловлена тем, что предпосылки развития человеческого потенциала определяются не только количеством, но и характером распределения ресурсов между людьми, и от характера этого распределения экономическое развитие зависит даже больше, чем от количества самих ресурсов (Шевяков, 2011, с. 8). В данном контексте ресурсный подход продуктивен сразу в двух направлениях. С одной стороны, он выступает как методология анализа динамики социально-экономических показателей объема и структуры ресурсов населения. С другой – позволяет учитывать равенство/неравенство с точки зрения формиро-

вания и распределения ресурсов, возникающее как результат экономического деятельности людей (Одяков, 2011, с. 267).

Как отмечают Л. Н. Овчарова и Д. О. Попова, на практике при оценке неравенства ключевая роль отводится доходам домашних хозяйств, которые являются мерой возможностей человека вести образ жизни, воспринимаемый как стандарт материального благополучия в заданной стране в данный исторический период (Овчарова и Попова, 2013, с. 4).

Исходя из логики ресурсного подхода и данных о благосостоянии и уровне цифровизации домохозяйств Свердловской области за 2005–2018 годы¹, в статье анализируется уровень социально-экономического неравенства домохозяйств региона, в том числе динамика цифрового разрыва. Для оценки используются методы сравнительного анализа и эконометрического моделирования.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Говоря о дифференциации доходов домохозяйств Свердловской области, следует отметить две тенденции. С одной стороны, наблюдается сокращение разрыва между бедными и богатыми домохозяйствами. Ресурсы бедных домохозяйств в период 2005–2018 годов росли более быстрыми темпами, чем богатых (в 6,8 и 4,6 раза соответственно). Кроме того, разрыв в доходах между данными категориями домохозяйств сократился с 13,4 до 9,1 раз (табл. 1). Сократился разрыв между расходами на конечное потребление в 2 раза, в то время как соотношение расходов на питание изменилось значительно меньше – в 6,1 и 4,1 раза соответственно.

Таблица 1 / Table 1

Ресурсы домохозяйств в среднем на одного человека в Свердловской области, руб. /
Annual household resources per capita in Sverdlovsk region, rubles

Ресурсы домохозяйств	2005	2010	2015	2018	2018/ 2005, раз
Первая децильная группа					
Располагаемые ресурсы, всего	14108,8	48300,9	92805,3	95756,1	6,8
Расходы на конечное потребление,	13961,6	38791,5	72478	75261,6	6,0
в т.ч. расходы на питание	7271,0	19182,4	34066,7	36126,4	5,0
доля расходов на питание, %	58,0	49,5	48,7	46,4	–
Сбережения	1569,2	9509,4	20327,3	20494,5	13,1

¹ О благосостоянии домашних хозяйств Свердловской области в 2005–2009 годах: стат. сб. Екатеринбург: Свердловскстат, 2010. 39 с.; О благосостоянии домашних хозяйств Свердловской области в 2008–2012 годах: стат. сб. Екатеринбург: Свердловскстат, 2013. 39 с.; О благосостоянии домашних хозяйств Свердловской области в 2013–2017 годах: стат. сб. Екатеринбург: Свердловскстат, 2018. 39 с.; О благосостоянии домашних хозяйств Свердловской области в 2014–2018 годах: стат. сб. Екатеринбург: Свердловскстат, 2019. 39 с.

Ресурсы домохозяйств	2005	2010	2015	2018	2018/ 2005, раз
Пятая децильная группа					
Располагаемые ресурсы, всего	189063,4	649391,3	722127,7	866605,6	4,6
Расходы на конечное потребление	154357,5	366129,0	396408,9	456867,5	3,0
в т.ч. расходы на питание	44043,6	88278,0	124489	149760,4	3,4
доля расходов на питание, %	28,5	24,4	22,2	17,8	–
Сбережения	34705,9	283262,3	325718,8	409738,1	11,8
Соотношение пятой и первой децильных групп, раз					
Располагаемые ресурсы, всего	13,4	13,4	7,8	9,1	–
Расходы на конечное потребление	12,3	9,4	5,5	6,1	–
в т.ч. расходы на питание	6,1	4,6	3,7	4,1	–
Сбережения	22,1	29,8	16,0	20,0	–

Источник: составлено авторами по данным Свердловскстата².

С другой стороны, бедные домохозяйства по-прежнему остаются бедными, а богатые богатыми, несмотря на все меры государственной политики по преодолению разрыва. Одним из показателей благосостояния является доля расходов на питание: чем она выше, тем ниже достаток (Овчарова и Попова, 2013, с. 29), а порогом бедности признается значение данного показателя на уровне 30 %. Статистика показывает, что, хотя доля расходов на питание в домохозяйствах первой децильной группы несколько снизилась (с 58 % в 2005 году до 46,4 % в 2018 году), она остается существенно выше указанного порогового значения и свидетельствует о сохраняющейся бедности. В то же время для домохозяйств пятой децильной группы пороговое значение в 30 % было преодолено еще в начале рассматриваемого периода, и ситуация все время улучшается. Так, в 2018 году доля расходов богатых домохозяйств на питание составила всего 17,8 %.

Отдельно следует оценить динамику сбережений, которые по-прежнему остаются преимуществом богатых домохозяйств. Если в 2005 году бедные домохозяйства откладывали на сбережения 11,1 % располагаемых ресурсов, а богатые 18,4 %, то к 2018 году картина существенно изменилась: бедные домохозяйства сберегают 21,4 %, в то время как богатые направляют на сбережения практически половину своих ресурсов (47,3 %). И эта тенденция также характеризует усиливающийся разрыв между бедными и богатыми домохозяйствами.

Одним из направлений сокращения разрыва между бедными и богатыми может стать цифровизация большинства социально-экономических процессов, повышение доступности образования и информации в целом для всех

² Там же.

слоев населения. Несмотря на то что на этом пути многие страны сталкиваются с проблемой цифрового неравенства, мы можем отметить, что в Свердловской области доступность персональных компьютеров и смартфонов для домохозяйств постепенно выравнивается, а данные устройства превратились из предмета роскоши в предмет необходимости (табл. 2).

Таблица 2 / Table 2

Наличие предметов длительного пользования в домохозяйствах Свердловской области в среднем на 100 домохозяйств, шт. / Availability of durable goods in households of Sverdlovsk region, on average per 100 households, pieces

Предметы длительного пользования	2005	2010	2015	2018	2018/ 2005, раз
Первая децильная группа					
Компьютер, портативный компьютер	5	37	86	83	16,6
Мобильный телефон, смартфон, iPhone	33	224	255	252	7,6
Пятая децильная группа					
Компьютер, портативный компьютер	41	78	107	141	3,4
Мобильный телефон, смартфон, iPhone	180	327	217	232	1,3
Соотношение пятой и первой децильных групп					
Компьютер, портативный компьютер	8,2	2,1	1,2	1,7	–
Мобильный телефон, смартфон, iPhone	5,5	1,5	0,9	0,9	–

Источник: составлено авторами по данным Свердловскстата³

Таблица 3 / Table 3

Коэффициенты корреляции отдельных показателей благосостояния и цифровизации домохозяйств Свердловской области в 2005–2018 годах / Correlation coefficients of households welfare and digitalization individual indicators in Sverdlovsk region, 2005–2018

Показатели благосостояния	Первая децильная группа		Пятая децильная группа	
	Компьютер, портативный компьютер ⁴	Мобильный телефон, смартфон, iPhone ⁴	Компьютер, портативный компьютер ⁴	Мобильный телефон, смартфон, iPhone ⁴
Располагаемые ресурсы, руб.	0,859	0,765	0,656	0,372
Расходы на конечное потребление, руб., в т.ч.	0,853	0,757	0,713	0,448
расходы на питание, руб.	0,829	0,739	0,837	0,380
расходы на непродовольственные товары, руб.	0,878	0,753	0,303	0,360

Источник: составлено авторами.

³ Там же.

⁴ в среднем на 100 домохозяйств, шт.

Активная цифровизация домохозяйств, как один из результатов повышения благосостояния бедных домохозяйств, подтверждается и корреляционным анализом, в то время как для богатых домохозяйств такая связь менее значимая (табл. 3).

Помимо сильной корреляции между располагаемыми ресурсами и цифровизацией бедных домохозяйств, следует отметить и тот факт, что цифровые устройства являются тем активом, которым бедные домохозяйства жертвуют в период экономических трудностей 2008 и 2015–2016 годов (рис. 1, 2).

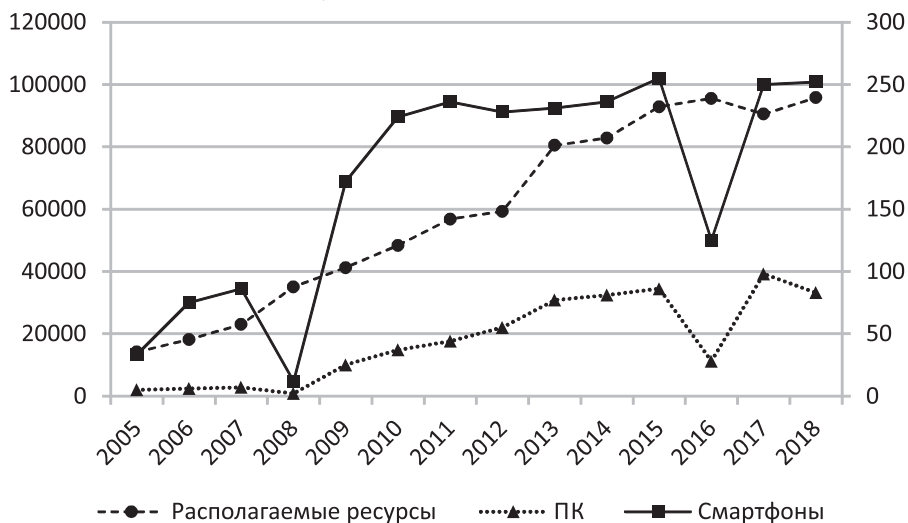


Рис. 1. Динамика располагаемых ресурсов и наличия цифровых устройств в домохозяйствах первой децильной группы Свердловской области в 2005–2018 годах / Fig. 1. Available resources and digital gadgets dynamics in households of 1st decile groups in Severdlovsk region, 2005–2018

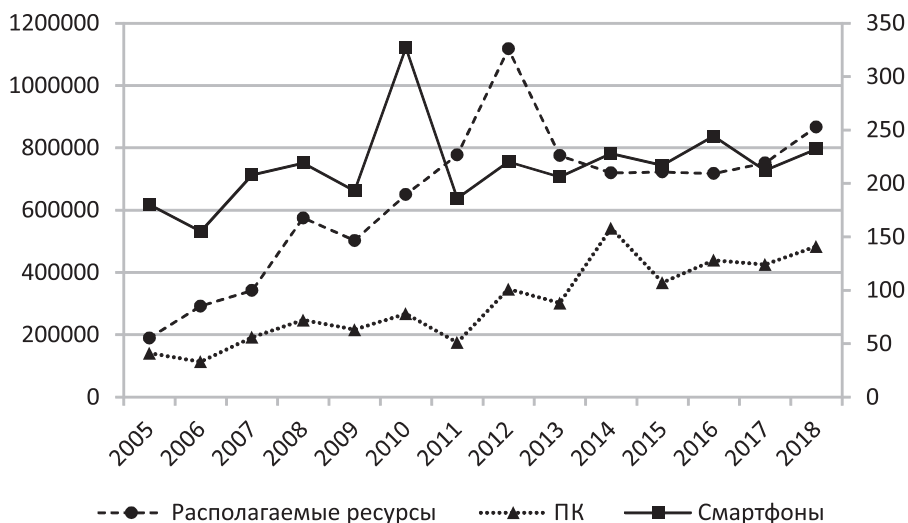


Рис. 2. Динамика располагаемых ресурсов и наличия цифровых устройств в домохозяйствах пятой децильной группы Свердловской области в 2005–2018 годах / Fig. 2. Available resources and digital gadgets dynamics in households of 5th decile groups in Severdlovsk region, 2005–2018

Для богатых домохозяйств динамика использования цифровых устройств скорее связана с выходом на рынок новых, более дорогих моделей, приобретение которых демонстрирует социальный статус и благосостояние домохозяйства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на уменьшение неравенства ресурсов домохозяйств в Свердловской области, оно остается по-прежнему высоким, причем наблюдается особенно значительная дифференциация домохозяйств по возможностям формирования накоплений. Кроме того, анализ структуры потребления показывает, что бедные домохозяйства остаются бедными, а богатые – богатыми. Ресурсное неравенство также усугубляется наличием цифрового разрыва, отражающего различия между бедными и богатыми в доступе к технологиям нового поколения.

Сокращение ресурсного неравенства домохозяйств в сфере цифровизации является перспективным направлением государственной политики в борьбе с бедностью, повышением качества жизни и стимулирования экономического роста. Однако реализация национального проекта «Цифровая экономика», к сожалению, не ставит перед собой такой задачи, а вопросы цифрового неравенства даже не поднимаются. Более того, реализация указанного проекта, наоборот, закрепляет наличие цифрового разрыва. Так, например, в городах-миллионниках предполагается создать сети связи нового поколения 5G (беспроводная связь), в то время как на остальных территориях – обеспечить возможность широкополосного доступа в Интернет (т.е. использовать проводные технологии старого типа)⁵, что только усилит неравенство между домохозяйствами, проживающими в крупных городах и объективно имеющими более высокое качество жизни, и домохозяйствами в малых городах и сельских территориях. Все эти вопросы требуют своего концептуального и нормативного осмысления и являются перспективными для будущих исследований.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено в рамках государственного задания Института экономики Уральского отделения РАН на период 2019–2022 годы.

Библиографический список

Асочаков Ю. В. «Цифровая либерализация», «цифровое неравенство» и киберскептицизм // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 12. Психология. Социология. Педагогика. 2015. № 2. С. 93–99.

Вальвачев В. В. Динамика цифрового неравенства в современном мире // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2010. № 7. С. 270–279.

⁵ Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты. М., 2019. 110 с. [Электронный ресурс]. URL: https://sbo-paper.ru/upload/pdf/2019.02.07_nationalprojects_OUT.pdf (дата обращения: 16.07.2020).

Гершман Б. А. Неравенство доходов и экономический рост: обзор эконометрических исследований // Экономическая наука современной России. 2009. № 2. С. 104–116.

Григорьев Р. А., Крамин М. В., Крамин Т. В. и др. Неравенство распределения дохода и экономический рост в регионах России в посткризисный период // Экономика региона. 2015. № 3. С. 102–113. DOI 10.17059/2015-3-9.

Ибрагимова З. Ф., Ишмухаметов Н. С., Россинская Г. М. Цифровизация и домохозяйства: неравенство возможностей и дифференциация состояния // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2020. № 1. С. 14–18. DOI: 10.34773/EU.2020.1.3.

Кузнецов Ю. А., Маркова С. Е. Некоторые аспекты количественной оценки уровня цифрового неравенства регионов Российской Федерации // Экономический анализ: теория и практика. 2014. № 32. С. 2–13.

Малева Т. М., Авраамова Е. М. Новые экономические вызовы: каков запас прочности российского населения? М.: Дело, 2015. 76 с.

Мамаева О. Б. Цифровое неравенство – новый фактор социальной стратификации в современном мире // Духовная сфера общества. 2018. № 15. С. 59–63.

Мартыненко Т. С. Глобальная социология Г. Терборна: теория социальных неравенств // Вестник Томского государственного университета. 2015. № 391. С. 97–101. DOI: 10.17223/15617793/391/15.

Овчарова Л. Н., Попова Д. О. Доходы и расходы российских домашних хозяйств: что изменилось в массовом стандарте потребления // Мир России. Социология. Этнология. 2013. Т. 22, № 3. С. 3–34.

Одяков С. В. Методологические проблемы ресурсного подхода в исследовании социально-трудовых отношений // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2011. № 9. С. 266–273.

Положихина М. А. Информационно-цифровое неравенство как новый вид социально-экономической дифференциации общества // Экономические и социальные проблемы России. 2017. № 2. С. 119–142.

Тихонова Н. Е. Ресурсный подход как новая теоретическая парадигма в стратификационных исследованиях [Электронный ресурс] // Электрон. журн. «Экономическая социология». 2006. Т. 7, № 3. С. 11–26. URL: https://www.hse.ru/data/2011/12/08/1208204932/ecsoc_t7_n3.pdf (дата обращения: 10.07.2020).

Шарифьянов Т. Ф., Гайнанов Д. А. Эволюция цифрового неравенства и инструментарий нейтрализации его последствий // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 22. С. 2–18.

Шевяков А. Ю. Неравенство доходов как фактор экономического и демографического роста // Инновации. 2011. № 1. С. 7–19.

Agrawal A., Asrani Ch. Digital divide among the Indian households: Extent and correlates // Economics Bulletin. 2018. Vol. 38, № 4. P. 2444–2448.

Becker A., Becker J. Regional differentiation of Poland in terms of the degree of digital exclusion of households in 2017 // Economic sciences for agribusiness and rural economy: Proceedings of the 2018 International scientific conference:

in two parts. Part 2. Warsaw: Warsaw University of Life Sciences – SGGW, 2018. P. 306–312. DOI: 10.22630/ESARE.2018.2.41.

Billon M, Marco R., Lera-Lopez F. Innovation and ICT use in the EU: An analysis of regional drivers // *Empirical Economics*. 2017. Vol. 53, № 3. P. 1083–1108. DOI: 10.1007/s00181-016-1153-x.

Campos R., Arrazola M., De Hevia J. Economic crisis and benefits of the Internet: Differentiated Internet usage by employment status // *Economics of Innovation and New Technology*. 2017. Vol. 26, № 3. P. 269–294. DOI: 10.1080/10438599.2016.1188524.

Gounopoulos E., Kontogiannis S., Kazanidis I. et al. The impact of the digital divide on the adoption of e-government in Greece // *KnE Social Sciences*. 2019. Vol. 4, № 1. P. 401–411. DOI: 10.18502/kss.v4i1.6002.

Haenssger M. J. The struggle for digital inclusion: Phones, healthcare, and marginalisation in rural India // *World Development*. 2018. Vol. 104. P. 358–374. DOI: 10.1016/j.worlddev.2017.12.023.

Piatak J., Dietz N., McKeever B. Bridging or deepening the digital divide: Influence of household internet access on formal and informal volunteering // *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*. 2019. Vol. 48, № 2(S). P. 123–150. DOI: 10.1177/0899764018794907.

Tewathia N., Kamath A., Ilavarasan P. V. Social inequalities, fundamental inequities, and recurring of the digital divide: Insights from India // *Technology in Society*. 2020. Vol. 61. DOI: 10.1016/j.techsoc.2020.101251.

The digital divide: The Internet and social inequality in international perspective / Ed. by M. Ragnedda, G. W. Muschert. London; NY.: Routledge, 2013. 344 p.

Williams F., Philip L., Farrington J. et al. “Digital by default” and the “hard to reach”: Exploring solutions to digital exclusion in remote rural areas // *Local Economy*. 2016. Vol. 31, № 7. P. 757–777. DOI: 10.1177/0269094216670938.

Информация об авторах

Козлова Ольга Анатольевна – д-р экон. наук, профессор, руководитель Центра исследований социоэкономической динамики ФГБУН Института экономики Уральского отделения Российской академии наук, 620014, Россия, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29, профессор кафедры экономики труда и управления персоналом ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 62

ORCID: 0000-0002-0448-3519

ResercherID: M-4659-2016

Электронный адрес: Olga137@mail.ru

Макарова Мария Никитична – канд. экон. наук, старший научный сотрудник Центра исследований социоэкономической динамики ФГБУН Института экономики Уральского отделения Российской академии наук, 620014, Россия, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29

ORCID: 0000-0001-6144-6178

ResercherID: H-7717-2017

Электронный адрес: makarova_mn@uiec.ru

Статья получена 21 июля 2020 года

UDC 338.24

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-527-540

REDUCING HOUSEHOLD RESOURCE INEQUALITY UNDER DIGITALIZATION OF THE ECONOMY: ISSUE STATEMENT

Olga A. Kozlova

Institute of Economics, the Urals Branch of the Russian Academy of Sciences, 29 Moskovskaya str., Yekaterinburg, 620014, Russia

Ural State University of Economics, 62 8th of March str., Yekaterinburg, 620144, Russia

ORCID: 0000-0002-0448-3519

ResercherID: M-4659-2016

E-mail: kozlova_oa@uiec.ru

Mariya N. Makarova

Institute of Economics, the Urals Branch of the Russian Academy of Sciences, 29 Moskovskaya str., Yekaterinburg, 620014, Russia

ORCID: 0000-0001-6144-6178

ResercherID: H-7717-2017

E-mail: makarova_mn@uiec.ru

For citation:

Kozlova, O. A. and Makarova, M. N. (2020), "Reducing household resource inequality under digitalization of the economy: Issue statement", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 3, pp. 527–540, doi: 10.17072/2218-9173-2020-3-527-540.

Introduction: the standard of living of the population and the factors that determine its dynamics are among the most important development aspects in any country, since they set the pace and direction of socio-economic transformations, determine the competitiveness of the economy and social sphere. Human capital is of a key importance in resolving problems of quality of life, and all transformations related to the well-being of a person and society directly or indirectly affect the quality of its accumulation and implementation. One of the problems of modern Russian realities is the significant inequality of households consisting of socio-demographic groups with different, primarily, material opportunities, in access to development resources. In this regard, the spread of digital technologies and the increased availability of information resources could be a factor in reducing the resource inequality of households and increasing their resource availability.

Objectives: to determine the factors and conditions of resource availability of households in the conditions of digitalization of the economy.

Methods: resource approach to the study of the role of digitalization in the resource availability of households; dialectical method of socio-economic processes cognition; system analysis.

Results: the main trends in the resource availability of households in the region are identified using the Sverdlovsk region as an example. Despite some positive trends in reducing household resource inequality, the latter remains at a high level, which indicates the lack of effectiveness of state policies in eliminating poverty in Russia. At the same time, digitalization processes not only fail to reduce, but stimulate the emergence of a new type of social inequality, which is increasingly defined as “digital inequality” or “digital divide”. At the same time, the strategic goals of the “Digital Economy” national project do not include reducing the digital inequality of the population.

Conclusions: based on the results of the study, it was concluded that there is a need for a systematic approach to dealing with resource inequality of households, including those related to the introduction of digital technologies in all spheres of society.

Keywords: inequality; resources; household; digitalization of economy and society; digital divide; state policy; national projects

Acknowledgements

The research has been funded through the Russian Ministry of Science and Higher Education state target to Institute of Economics, the Urals Branch of the Russian Academy of Sciences for 2019–2022.

References

- Asochakov, Yu. V. (2015), “Digital liberalization”, “digital divide” and cyber-skepticism”, *Vestnik of Saint Petersburg university. Series 12. Psychology. Sociology. Education*, no. 2, pp. 93–99.
- Valvachev, V. V. (2010), “Dynamics of the digital inequality in the modern world”, *Nauchnye problemy gumanitarnykh issledovaniy*, no. 7, pp. 270–279.
- Gershman, B. A. (2009), “Income inequality and economic growth: An overview of econometric research”, *Economics of Contemporary Russia*, no. 2, pp. 104–116.
- Grigoriev, R. A., Kramin, M. V., Kramin, T. V. et al. (2018), “Inequality of income distribution and economics growth in the regions of Russia in the post-crisis period”, *Economy of Region*, no. 3, pp. 102–113, doi: 10.17059 / 2015-3-9.
- Ibragimova, Z. F., Ishmukhametov, N. S. and Rossinskaya, G. M. (2020), “Digitalization and households: Inequality of opportunity and differentiation of status”, *Economics and Management*, no. 1, pp. 14–18, doi: 10.34773/EU. 2020. 1. 3.
- Kuznetsov, Yu. A. and Markova, S. E. (2014), “Some aspects of digital inequality rating of the RF regions”, *Economic Analysis: Theory and Practice*, no. 32, pp. 2–13.
- Maleva, T. M. and Avraamova, E. M. *Novye ekonomicheskie vyzovy: Kakov zapas prochnosti rossiiskogo naseleniya?* [New economic challenges: What is the safety margin of the Russian population?], Delo, Moscow, Russia.
- Mamaeva, O. B. (2018), “Digital inequality” – a new factor of social stratification in the modern world”, *Dukhovnaya sfera obshchestva*, no. 15, pp. 59–63.
- Martynenko, T. S. (2015), “G. Therborn’s global sociology: Theory of social inequalities”, *Tomsk State University Journal*, no. 391, pp. 97–101, doi: 10.17223/15617793/391/15.

Ovcharova, L. N. and Popova, D. O. (2013), "Cash income and expenditure of the Russian population: What are the changes in consumer's standard", *Universe of Russia (Mir Rossii)*, vol. 22, no. 3, pp. 3–34.

Odyakov, S. V. (2011), "Methodological problems of resource approach in the study of social and labor relations", *Nauchnye problemy gumanitarnykh issledovaniy*, no. 9, pp. 266–273.

Polozhikhina, M. A. (2017), "Information-the digital divide as a new form of socio-economic differentiation of society", *Economic and Social Problems of Russia*, no. 2, pp. 119–142.

Tikhonova, N. E. (2006), "Resource approach as a new theoretical paradigm in stratification research", *Journal of Economic Sociology*, vol. 7, no. 3, pp. 11–26 [Online], available at: https://www.hse.ru/data/2011/12/08/1208204932/ecsoc_t7_n3.pdf (Accessed July 10, 2019).

Sharifyanov, T. F. and Gainanov, D. A. (2014), "The digital divide evolution and the tools to neutralize its effects", *Economic Analysis: Theory and Practice*, no. 22, pp. 2–18.

Shevyakov, A. Yu. (2011), "Income inequality as factor of economic and demographic growth", *Innovations*, no. 1, pp. 7–19.

Agrawal, A. and Asrani, C. (2018), "Digital divide among the Indian households: Extent and correlates", *Economics Bulletin*, vol. 38, no. 4, pp. 2444–2448.

Becker, A. and Becker, J. (2018), "Regional differentiation of Poland in terms of the degree of digital exclusion of households in 2017", *Economic Sciences for Agribusiness and Rural Economy: Proceedings of the 2018 International scientific conference*, in two parts, part 2, Warsaw University of Life Sciences – SGGW, Warsaw, Poland, pp. 306–312, doi: 10.22630/ESARE.2018.2.41.

Billon, M., Marco, R. and Lera-Lopez, F. (2017), "Innovation and ICT use in the EU: An analysis of regional drivers", *Empirical Economics*, vol. 53, no. 3, pp. 1083–1108, doi: 10.1007/s00181-016-1153-x.

Campos, R., Arrazola, M. and De Hevia, J. (2017), "Economic crisis and benefits of the Internet: Differentiated Internet usage by employment status", *Economics of innovation and new technology*, vol. 26, no. 3, pp. 269–294, doi: 10.1080/10438599.2016.1188524.

Gounopoulos, E., Kontogiannis, S., Kazanidis, I. et al. (2019), "The impact of the digital divide on the adoption of e-government in Greece", *KnE Social Sciences*, vol. 4, no. 1, pp. 401–411, doi: 10.18502/kss.v4i1.6002.

Haenssger, M. J. (2018), "The struggle for digital inclusion: Phones, healthcare, and marginalisation in rural India", *World Development*, vol. 104, pp. 358–374, doi: 10.1016/j.worlddev.2017.12.023.

Piatak, J., Dietz, N. and McKeever, B. (2019), "Bridging or deepening the digital divide: Influence of household internet access on formal and informal volunteering", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 48, no. 2(S), pp. 123–150, doi: 10.1177/0899764018794907.

Tewathia, N., Kamath, A. and Ilavarasan, P. V. (2020), "Social inequalities, fundamental inequities, and recurring of the digital divide: Insights from India", *Technology in Society*, vol. 61, doi: 10.1016/j.techsoc.2020.101251.

Ragnedda, M. and Muschert, G. W. (eds.) (2013), *The digital divide: The Internet and social inequality in international perspective*, Routledge, L., UK, NY, US.

Williams, F., Philip, L., Farrington, J. et al. (2016), “Digital by default” and the “hard to reach”: Exploring solutions to digital exclusion in remote rural areas”, *Local Economy*, vol. 31, no. 7, pp. 757–777, doi: 10.1177/0269094216670938.

Received July 21, 2020

Научное издание

ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)

2020. Т. 12, № 3 (367–540)

Редакторы – Л. В. Хлебникова, Е. А. Троицкая
Корректоры – О. С. Толстогузова, И. Р. Саматов
Компьютерная верстка – И. Р. Смолин, Д. Г. Чикулаев

Дата выхода в свет 30.09.2020. Формат 70х100 1/16
Усл. печ. л. 15,19. Тираж 500 экз. Заказ № 192433.

Редакция научного журнала «Ars Administrandi» («Искусство управления»)
614990, Пермский край, г. Пермь, ул. Букирева, 15,
Кафедра государственного и муниципального управления
тел. (342) 239-66-89
ars-administrandi.com
e-mail: arsadmag@yandex.ru

Редакционно-издательский отдел
Пермского государственного национального исследовательского университета
614990, Пермский край, г. Пермь, ул. Букирева, 15

Отпечатано в ООО «АСТЕР ДИДЖИТАЛ»
614000, Пермский край, г. Пермь, ул. Газеты Звезда, 5
тел. (342) 206-06-86

Распространяется бесплатно