



**Вестник Российского университета дружбы народов.
Серия: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

**2022 Том 9 № 3
DOI 10.22363/2312-8313-2022-9-3**

**Научный журнал
Издается с 1993 г.**

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-61271 от 03.04.2015 г.

Учредитель: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов»

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

Иванов В.Г.,

доктор политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Российский университет дружбы народов, г. Москва, Россия

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

Масленникова Е.В.,

кандидат социологических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, Государственный университет управления, г. Москва, Россия

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ

Осипов В.А.,

кандидат политических наук, ассистент кафедры государственного и муниципального управления, Российский университет дружбы народов, г. Москва, Россия

ЧЛЕНЫ РЕДКОЛЛЕГИИ

Барабашев А.Г. – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственной службы, декан факультета государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики», г. Москва, Россия

Велива Д.С. – доктор юридических наук, профессор, Поволжский институт управления РАНХиГС, г. Саратов, Россия

Вертинский И. – доктор философии, профессор, директор Центра международных исследований корпоративного и общественного управления, Университет Британской Колумбии, г. Ванкувер, Канада

Войтащик К.А. – доктор политических наук, профессор и заведующий кафедрой права и европейских институтов факультета политических наук и международных исследований Варшавского университета, г. Варшава, Польша

Волльманн Х. – PhD, профессор публичного администрирования и общественной политики Берлинского университета имени Гумбольдта, г. Берлин, Германия

Ворончук И. – доктор экономических наук, профессор, глава Департамента публичного администрирования Факультета экономики и менеджмента Латвийского университета, г. Рига, Латвия

Кочегура А.П. – доктор философии (PhD), член Европейской Ассоциации специалистов в области государственного управления (EGPA), г. Москва, Россия

Марголин А.М. – доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, проректор РАНХиГС, г. Москва, Россия

Прокофьев С.Е. – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Россия

Ропрет М. – PhD, профессор кафедры государственного управления Университета Любляны, г. Любляна, Словения

Сорокин Д.Е. – доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, проректор по научной работе Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, первый заместитель директора Института экономики РАН, г. Москва, Россия

Стриелковский В. – PhD, профессор. Управляющий директор Пражского института повышения квалификации, г. Прага, Чехия, почетный профессор Уральского государственного экономического университета, г. Екатеринбург, Россия

Хоппе Р. – PhD, почетный профессор Школы менеджмента и государственного управления Университета Твенте, сотрудник Института науки о государственном управлении, сотрудник Нидерландского института управления, г. Энсхеде, Нидерланды

Шедлер К. – PhD, профессор, директор Института менеджмента и государственного управления, Университет Санкт-Галлена, г. Санкт-Галлен, Швейцария

Шульц Д. – PhD, профессор кафедры политических наук Университета Хэмлин, г. Сент-Пол, США

**Вестник Российского университета дружбы народов.
Серия: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

ISSN 2312-8313 (Print), ISSN 2411-1228 (Online)

Периодичность: 4 выпуска в год (ежеквартально).

Языки: русский, английский.

Входит в перечень рецензируемых научных изданий ВАК РФ по специальностям 08.00.01, 08.00.05, 23.00.02, 23.00.04 до октября 2022 г. и по специальностям 5.2.1, 5.5.2, 5.5.4 с 01.02.2022. Материалы журнала размещаются на платформе РИНЦ Научной электронной библиотеки, Electronic Journals Library Cyberleninka, Google Scholar, Ulrich's Periodicals Directory, WorldCat, Dimensions, East View, EBSCOhost, DOAJ.

Цели и тематика

Научный журнал «Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление» – рецензируемое научное периодическое издание, учрежденное в конце 2013 года.

Цель издания: содействие развитию науки о государственном управлении и местном самоуправлении, ее популяризации в Российской Федерации, а также создание площадки для обсуждения междисциплинарной и практико-ориентированной проблематики государственного и муниципального управления.

На страницах журнала авторам статей, ученым и практикам, представляется возможность обсуждения основных идей и проблем государственного и муниципального управления, публикация результатов анализа актуальных вопросов государственного управления в России, теоретического осмысления тенденций и перспектив развития местного самоуправления, обобщения зарубежной практики и опыта публичного администрирования и менеджмента, освещения современных тенденций развития высшего профессионального образования в области государственного и муниципального управления и т.д.

Основные рубрики журнала: государственное управление: теория и практика, зарубежный опыт управления, становление и развитие местного самоуправления в России, культура управленческой деятельности, антология государственного управления и другие.

Читательская аудитория журнала: ученые и исследователи, практики государственного и муниципального управления, а также широкий круг читателей, интересующийся проблемами государственного и муниципального управления в Российской Федерации и других странах мира.

В редакционную коллегию журнала входят ведущие ученые и эксперты международного и национального уровня в сфере государственного и муниципального управления.

Редакционная коллегия журнала приглашает к сотрудничеству ученых, научных работников, аспирантов, работающих в сфере государственного и муниципального управления.

Правила оформления статей, архив и дополнительная информация размещены на сайте: <http://journals.rudn.ru/public-administration>

Электронный адрес: pubadmj@rudn.ru

Литературный редактор *К.В. Зенкин*

Компьютерная верстка: *И.А. Чернова*

Адрес редакции:

Российский университет дружбы народов

Российская Федерация, 115419, Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Тел.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: publishing@rudn.ru

Адрес редакционной коллегии журнала:

Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 10, корп. 2

Тел.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: pubadmj@rudn.ru

Подписано в печать 19.09.2022. Выход в свет 29.09.2022. Формат 70×100/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Times New Roman».

Усл. печ. л. 10,24. Тираж 500 экз. Заказ № 838. Цена свободная

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования

«Российский университет дружбы народов» (РУДН)

Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

Отпечатано в типографии ИПК РУДН

Российская Федерация, 115419, Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Тел.: +7 (495) 952-04-41; publishing@rudn.ru



RUDN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

2022 Volume 9 Issue 3

DOI 10.22363/2312-8313-2022-9-3

Scientific journal

Founded in 2014

Founder: Peoples' Friendship University of Russia

EDITOR-IN-CHIEF

Vladimir G. Ivanov,
Dr.Sci. (Political Sciences),
Associate Professor of the
Department of State and
Municipal Management, Peoples'
Friendship University of Russia
(RUDN University), Moscow,
Russian Federation

DEPUTY EDITOR-IN-CHIEF

Vladimir G. Ivanov,
PhD in Sociology, Head of the
Department of State and Municipal
Administration, State University
of Management; Leading
Researcher of the Center of Public
Administration Technologies,
Presidential Academy of
National Economy and Public
Administration, Moscow, Russian
Federation

EXECUTIVE SECRETARY

Viktor A. Osipov,
PhD in Political Science,
Assistant of the Department
of Public Administration,
Peoples' Friendship
University of Russia
(RUDN University),
Moscow, Russian Federation

EDITORIAL BOARD

Alexey G. Barabashev – Dr.Sci. (Economics), Professor, Head of the Civil Service Department, Dean of the Public Administration Department, National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russian Federation

Dzhamilya S. Velieva – Doctor of Law, Professor, Povolzhsky Institute of Management RANEPa, Saratov, Russian Federation

Ilan Vertinsky – PhD, Professor, Director of Center for International Studies, Corporate and Public Administration, University of British Columbia, Vancouver, Canada

Hellmut Wollmann – PhD, Professor of Public Administration and Public Policy, Berlin Humboldt University, Berlin, Germany

Konstanty A. Wojtaszczyk – Dr.Sci. (Political Sciences), Professor and Head of the Department of European Law and Institutions, Faculty of Political Sciences and International Studies, University of Warsaw, Warsaw, Poland

Inesa Voronchuk – Dr.Sci. (Economics), Professor, Head of the Public Administration Department of Economics and Management Faculty, Latvian University, Riga, Latvia

Aleksandr P. Kochegura – Dr.Sci. (Philosophy), Member of the European Association of Professionals in Public Administration (EGPA), Moscow, Russian Federation

Andrey M. Margolin – Dr.Sci. (Economics), Professor, Honored Economist of Russia, Pro-Rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation

Stanislav E. Prokof'ev – Dr.Sci. (Economics), Professor, Head of State Public Administration Department, Financial University under the Government of the Russian Federation, Deputy Head of the Federal Treasury of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation

Ropret Marko – PhD, professor of the Department of Public Administration, University of Ljubljana, Ljubljana, Slovenia

Dmitriy E. Sorokin – Dr.Sci. (Economics), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Head of Macroeconomics and Macroeconomic Regulation Department, Financial University under the Government of the Russian Federation, First Deputy Director of the Institute of Economics, Moscow, Russian Federation

Wadim Strielkowski – PhD, Professor, Managing Director of Prague Institute for Qualification Enhancement; Professor, Assistant Director of Prague Business School Centre for Energy Studies, Prague, Czech Republic; Emeritus Professor of Ural State University of Economics, Ekaterinburg, Russian Federation

Robert Hoppe – PhD, Professor of Politics and Knowledge of the School of Management and Governance, Department of Science, Technology and Police Studies, University of Twente, Enschede, Netherlands

Kuno Schedler – PhD, Professor, Director of the Institute of Management and Public Administration, University of St. Gallen, St. Gallen, Switzerland

David Schultz – PhD, Professor of Political Science, University of Hamlin, St. Paul, USA

RUDN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION
Published by Peoples' Friendship University of Russia
(RUDN University), Moscow, Russia

ISSN 2312-8313 (Print), ISSN 2411-1228 (Online)

Publication frequency: quarterly

Languages: Russian, English.

Indexed in Russian Index of Science Citation, Google Scholar, Ulrich's Periodicals Directory, WorldCat, Cyberleninka, Dimensions, East View, EBSCOhost, DOAJ.

Aim and Scope

"RUDN Journal of Public Administration" is a specialized peer-reviewed scientific journal established in 2013, and a quarterly publication. The Editorial Board of the journal includes renowned researchers from Russia, Canada, Germany, Poland, Latvia, Slovenia, Czech Republic, Netherlands, Switzerland and the USA.

The mission of the journal is boosting research efficiency in the field of public administration on theoretical and applied levels, as well as creation of an international platform to discuss interdisciplinary and practice-oriented perspectives and best practices of public administration.

The journal encourages the authors to discuss current concepts, ideas and problems of public administration, analyze contemporary issues of public administration, the trends and prospects of local government development, evaluate and conceptualize international practices and experience of public administration and management.

The main journal sections are: "Current Problems of Public Administration", "Theory and Practice of Public Administration", "International Experience of Public Administration", "Formation and Development of Local Government", "Academic Life" and others.

The journal is designed for publishing the results of independent and original research works by researchers, officials in the sphere of public administration, professors of Universities and other scientific centers in the form of articles, review materials, scientific reports, and bibliographical reviews on certain subjects and within selected scientific areas.

The target international audience of the journal are researchers, practitioners and postgraduate students who are interested in problems and perspectives of public administration. The Journal can be useful for decision-making experts, information and analytical departments of governments, political and public organizations and commercial institutions.

The journal editorial board includes leading scientists and experts on international and national levels. Further information regarding notes for contributors, editorial policies, subscription and archive is available at <http://journals.rudn.ru/public-administration>

E-mail: pubadmj@rudn.ru

Review Editor *K.V. Zenkin*

Layout Designer *I.A. Chernova*

Address of the editorial board:

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

3 Ordzhonikidze St., Moscow, 115419, Russian Federation

Ph.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: publishing@rudn.ru

Address of the editorial board of RUDN Journal of Public Administration:

10 Miklukho-Maklaya St., bldg. 2, Moscow, 117198, Russian Federation

Ph.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: pubadmj@rudn.ru

Printing run 500 copies. Open price

Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education

"Peoples' Friendship University of Russia" (RUDN University)

6 Miklukho-Maklaya St., Moscow, 117198, Russian Federation

Printed at RUDN Publishing House:

3 Ordzhonikidze St., Moscow, 115419, Russian Federation

Ph.: +7 (495) 952-04-41; e-mail: publishing@rudn.ru

СОДЕРЖАНИЕ

УПРАВЛЕНИЕ УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ

Волков В.В., Белоконев С.Ю. ESG-повестка и устойчивость развития промышленного предприятия: методология комплексной оценки	225
Бабинцева Е.А. Урбоэкологизация как основа существования современного города	235
Ордынская Е.В., Черковец М.В. Отдельные аспекты государственной поддержки здравоохранения.....	246

УПРАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКОЙ

Шульц Э.Э. Фейковые новости в современных коммуникационных процессах	262
Солина Е.А. Электронная демократия как идеологическая база цифровизации государственного управления: противоречия	274
Шишкина А.А. Олимпийские игры и «мягкая сила» ведущих мировых держав	283

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Frolova Yu.N. Transnationalism as a Key Trend of Regional Self-government in the Basque Country (Фролова Ю.Н. Транснационализм как приоритетный тренд регионального самоуправления в Стране Басков)	295
Chowdhury A., Shil N.C. Management Control Systems as the Protagonist in Public Sector Reforms: Observations from Worldwide Selected Literature (Чоудхури А., Шил Н.К. Системы управленческого контроля как главный фактор реформ государственного сектора: обзор международной исследовательской литературы).....	302
Okolie U.C., Memeh J.N. Psychological Contract and Employee Retention: The Role of HR (Околие У.Ч., Меме Д.Н. Психологический контракт и удержание сотрудников: роль HR).....	316
Bello M.M., Umaru C. A Framework for Measuring Performance of Nigerian Police Force Organization (Белло М.М., Умару Ч. Методология оценки эффективности организации нигерийских полицейских сил).....	332

CONTENTS

SUSTAINABLE DEVELOPMENT MANAGEMENT

- Volkov V.V., Belokonev S.Yu.** ESG and Sustainability of Industrial Enterprise Development: Integrated Assessment Methodology 225
- Babintseva E.A.** Ecologization as the Basis of Modern City Existence 235
- Ordynskaya E.V., Cherkovets M.V.** Selected Aspects of State Support for Healthcare 246

INFORMATION POLICY MANAGEMENT

- Shults E.E.** Fake News in Contemporary Communication Processes 262
- Solina E.A.** E-democracy as Ideological Basis of Public Administration Digitalization: Contradictions 274
- Shishkina A.A.** The Olympic Games and the “Soft Power” of the World’s Leading States 283

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION

- Frolova Yu.N.** Transnationalism as a Key Trend of Regional Self-government in the Basque Country 295
- Chowdhury A., Shil N.C.** Management Control Systems as the Protagonist in Public Sector Reforms: Observations from Worldwide Selected Literature 302
- Okolie U.C., Memeh J.N.** Psychological Contract and Employee Retention: The Role of HR 316
- Bello M.M., Umaru C.** A Framework for Measuring Performance of Nigerian Police Force Organization 332




УПРАВЛЕНИЕ УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ SUSTAINABLE DEVELOPMENT MANAGEMENT

DOI: 10.22363/2312-8313-2022-9-3-225-234

Научная статья / Research article

ESG-повестка и устойчивость развития промышленного предприятия: методология комплексной оценки

В.В. Волков , С.Ю. Белоконев 

Южно-Уральский государственный университет,
454080, Россия, Челябинск, пр-кт. Ленина, 76
Финансовый университет при Правительстве РФ,
125167, Россия, Москва, Ленинградский пр-кт, 49/2
 green.abc@ya.ru

Аннотация. Рассматривается оценка устойчивости промышленного предприятия на основе концепции глобального экономического тренда ESG-развития. Авторами приводится классификация подвидов устойчивости предприятия, оценивается показатель уровня взаимодействия с институтами государственной власти. Рассмотрено влияние GR-деятельности на устойчивое развитие промышленного предприятия в современной действительности. Установлены основные характеристики деятельности GR-структуры в менеджменте промышленного предприятия. Определено место GR-менеджмента в системе организационно-управленческой деятельности предприятия.

Ключевые слова: устойчивое развитие, ESG-развитие, GR-менеджмент, экономическая устойчивость, показатель устойчивости

Заявление о конфликте интересов: Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов

История статьи:

Статья поступила в редакцию: 05.05.2022. Статья принята к публикации: 30.07.2022.

Для цитирования:

Волков В.В., Белоконев С.Ю. ESG-повестка и устойчивость развития промышленного предприятия: методология комплексной оценки // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. № 3. С. 225–234. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-3-225-234>



ESG and Sustainability of Industrial Enterprise Development: Integrated Assessment Methodology

Vadim V. Volkov ✉, Sergei Yu. Belokonev 

South Ural State University,
76 Lenina Ave., Chelyabinsk, Russian Federation, 454080
Financial University under the Government of the Russian Federation,
49/2 Leningradsky Ave., Moscow, Russian Federation, 125167
✉ green.abc@ya.ru

Abstract. The article provides the assessment of the sustainability of an industrial enterprise based on the concept of the global economic trend of ESG development. The authors propose classification of subspecies of enterprise sustainability and evaluate the indicator of the level of interaction with the institutions of state power. The article considers the influence of GR activity on the sustainable development of an industrial enterprise in contemporary reality. The authors conclude about the main characteristics of the activity of the GR structure in the management of an industrial enterprise and the place of GR management in the system of organizational and managerial activity of the enterprise.

Keywords: sustainable development, ESG development, GR management, economic sustainability, sustainability indicator

Conflicts of interest: The authors declared no conflicts of interest.

Article history:

The article was submitted on 05.05.2022. The article was accepted on 30.07.2022.

For citation:

Volkov V.V., Belokonev S.Yu. ESG and Sustainability of Industrial Enterprise Development: Integrated Assessment Methodology. *RUDN Journal of Public Administration*. 2022;9(3):225–234. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-3-225-234>

Формирование стратегии устойчивого развития предприятия промышленного сектора экономики сложно представить без учета современной концепции ESG-развития, влияющей на его устойчивое положение и инвестиционную привлекательность. Концепция ESG учитывает основные факторы комплексного развития всех систем жизненного цикла хозяйствующего субъекта и формирует совокупную стратегию устойчивого экономического роста. Показатели развития предприятия имеют широкое разнообразие и базируются на системной организации по конкретным информационным посылам, которые они отражают: это могут быть финансовая группа показателей, показатели экологического развития, социальные показатели, в зависимости от подхода экономических исследователей. Для формирования теоретической основы указанной проблематики необходимо проанализировать ряд современных исследований, посвященных показателям экономической устойчивости.

О.В. Ефимова определяет систему показателей экономической устойчивости через три подвиды: экономическую группу, экологическую, социальную. Она определяет устойчивость предприятия через наличие

необходимого производственного ресурса и потенциала его развития, необходимой стратегии рыночного развития, направленной на эффективное функционирование, наличием инновационности и финансовой устойчивости управления фирмой. Рассматриваются в отдельности следующие показатели: выручка, себестоимость (расходы на оплату труда не учитываются), добавленные выплаты персоналу, выплаты кредиторам в виде процентов, платежи в бюджет, социальные и экологические инвестиции, выплаты акционерам и инвесторам, добавленная стоимость для собственников [1].

М.М. Агарагимов рассматривает процесс устойчивого развития через совокупность подсистем социальной сферы, сферы экономического развития, инфраструктурного, системного развития и интеграцией рационального использования природной среды. Соответственно, им рассматриваются такие показатели, как уровень образования сотрудников, доходы, затраты на здравоохранение, состояние производственных фондов, инвестиционная активность, уровень загрязнения окружающей среды от операционной деятельности и иные [2].

М.В. Бибнев проводит анализ устойчивости деятельности предприятия через разветвленную систему финансовых показателей, акцентируя внимания исследовательского сообщества, что именно финансовая составляющая является базой для всех остальных подсистем устойчивого развития, в том числе социальной и экологической. Автор особое внимание уделяет агрегированному показателю эффективности использования активов для постоянного формирования прироста прибыли. Ведь именно наличие объемов прибыли предприятия обуславливает его интеграцию в многосоставную, комплексную экономическую устойчивость. Автором берутся в расчет такие показатели: себестоимость производимого товара, объемы выплат, уровень задолженности перед предприятием, наличие ценных бумаг в обороте предприятия, объемы оборотных активов, землепользование предприятия, нематериальные активы и т.д. [3].

Следующий подход к формированию системной оценки предприятия через построение взаимосвязей показателей и сферы деятельности предприятия высказывает А.Г. Долганова. Предлагается оценивать устойчивость по средствам установки структурной взаимосвязи экономических и неэкономических показателей, на основе процессного подхода. Вторым этапом оценки предлагается определять наиболее существенные и влияющие на развитие предприятия с учетом стадии жизненного цикла фирмы. Третьим этапом устойчивого управления развитием следует рассматривать метод определения наименьших издержек. Рассматриваются социальные, экологические, финансово-экономические, институциональные группа показателей [4].

Исследователь Е.Э. Толикова рассматривает устойчивое развитие через совокупность социальной, экологической и экономической подсистемы и их сбалансированному взаимодействию. Выделяются такие показатели, как:

эффективное использование ресурсов, интегрированных в операционную деятельность, рациональное распределение издержек относительно фактических результатов, уровень взаимодействия внутри системы, скорость приобретения экологических компетенций участников операционного процесса, наличие интеграции ресурсоемких и энергоэффективных технологий, диверсификация инвестиционного портфеля [5].

Таким образом, мы можем наблюдать, что исследования в области оценки устойчивости предприятия и его развития по определенным показателям является актуальным, особенно в современных условиях перманентных флуктуаций. Авторы по-разному разделяют комплексную оценку устойчивости фирмы. Выделяются такие основные компоненты, как: финансовая, социальная, экологическая, институциональная, организационная подвиды устойчивости. В современном экономическом пространстве это недостаточно для поддержания устойчивого положения и наличия развития без организационно политической подсистемы развития.

Существование бизнес-структур, в том числе развивающихся в сфере производственной промышленности на территории Российской Федерации в современных флуктуационных условиях, крайне сложно осуществляется при отсутствии поддержки со стороны государства и его институтов. Для устойчивого развития промышленного предприятия в современных условиях необходимо иметь инструменты взаимодействия с государственной властью и властными институтами. Подобным инструментом на предприятии может быть отдел по организации взаимодействия с органами государственной власти и государственными программами стимулирования промышленности. Деятельность данной организационной структуры возможно определить при помощи показателя — GR (показатель степени взаимодействия предприятия и государственных институтов) является инструментом развития ESG повестки управления хозяйствующим субъектом [6]. Также данный показатель характеризует наличие и эффективность участия предприятия в политической жизни города, региона, страны в зависимости от уровня экономического потенциала хозяйствующего субъекта. Задачи, выполняемые сотрудниками GR-отдела, направлены на организацию взаимовыгодных отношений с властными институтами, являются важной частью общей деятельности хозяйствующего субъекта, направленной на устойчивое развитие экономического потенциала как операционной направленности, так и инвестиционной деятельности [7]. Это объясняется несколькими существенными причинами:

- необходимостью полного комплекса информации о группах экономического влияния в регионе развития;
- необходимостью наличия информации о действующем законодательстве и правилах ведения бизнеса в потенциальной территории;
- необходимостью выявления каналов коммуникации с потенциальными партнерами, лицами и группами экономического влияния;

- необходимостью проведения экономического анализа степени влияния политических процессов и климата на возможную инвестиционную деятельность;
- иные скрытые риски от экономико-политических процессов.

Таким образом, работа направления GR направляется и на формирование благоприятного экономического климата в регионе ведения операционной и инвестиционной деятельности методом воздействия на законодательство и методом конструирования законодательных актов, выгодных для ведения бизнеса стейкхолдеров. Основными задачами менеджмента ведущего деятельность в направлении политического конструирования экономических процессов можно считать:

- защиту интересов компании во власти;
- предотвращение негативного воздействия властной среды макро- и микроуровней;
- аналитика деятельности оппонентов по воздействию на уровень конкурентоспособности;
- выявление политических манипуляций направленных против предприятия
- формирование собственной политической повестки;
- продвижение экономически выгодных нормативно правовых актов в законодательство территориальных и федеральных институтов.

Организация взаимодействия с институтами поддержки малого и среднего сегментов производственных предприятий имеет жизненно важную характеристику в сегодняшней действительности, осложненной геополитической нестабильностью внешней среды [8].

Показатель GR-менеджмента крайне важен для устойчивого положения и развития промышленного предприятия, он также может быть использован для оценки со стороны государственного контроля. На сколько эффективно развито взаимодействие со стороны предприятия с органами государственного экономического контроля настолько высоко доверие к экономическому субъекту. Соответственно, это напрямую влияет на скорость и размер стимулирующих инструментов. Сегодня существуют комплексные государственные программы поддержки производственных предприятий, действующих на микро- и мезоуровнях экономики городов и регионов. Поддержка осуществляется различными методами: прямым субсидированием, распределением государственных заказов, поддержка при организации цепочки поставок, обучение персонала, льготное налоговое бремя, иные.

Успешное функционирование развития менеджмента взаимодействия с государственными компаниями и органами поддержки существенно воздействует на экономико-социальную устойчивость предприятия в современных условиях нестабильности и неопределенности среды. GR-показатель (показатель уровня взаимодействия с государственной властью) занимает определенное интеграционное положение, затрагивающее как внешнюю, так и внутреннюю среду предприятия, он взаимодействует с аппаратом управления предприятия и оказывает влияние на развитие сред, что схематично показано на рисунке 1.

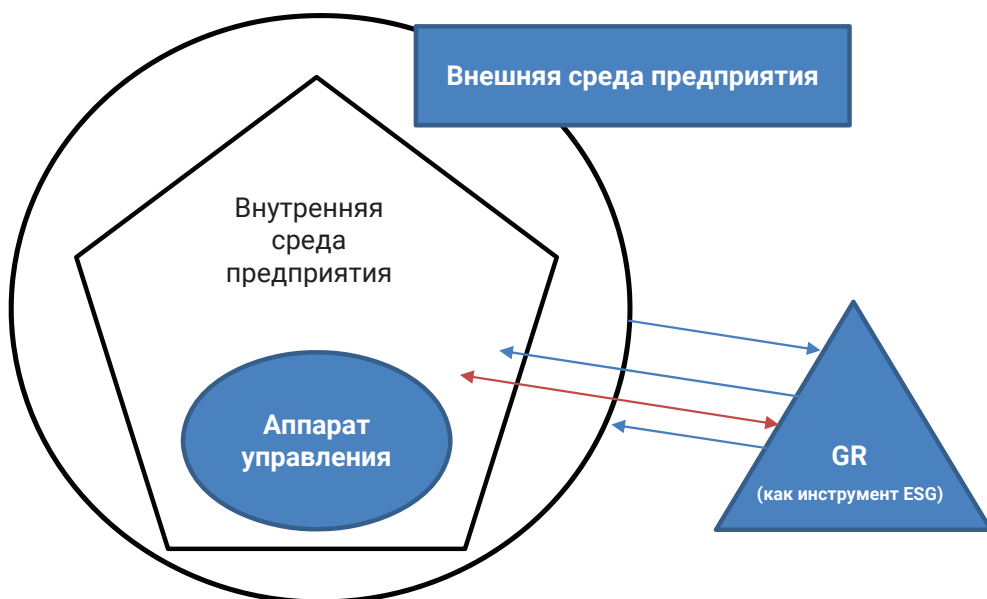


Рис. 1. Схема взаимосвязи GR-показателя, инструмента ESG-развития со средами предприятия

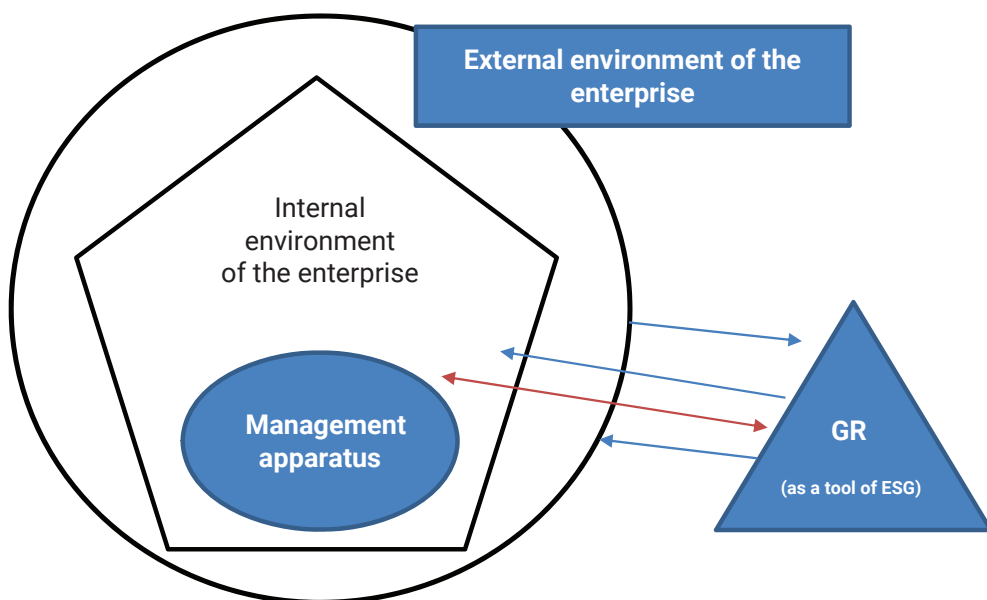


Fig. 1. Diagram of the relationship of GR indicator, ESG development tool with enterprise environments

Позиция интегрированного инструмента по усилению устойчивого положения промышленного предприятия любого масштаба деятельности от микро- до мезоуровня находится в некотором обособлении от самого хозяйствующего субъекта. Это объясняется спецификой решаемых задач и уровнем ответственности сотрудников подразделения. Создается видимый эффект отчуждения, но в действительности степень интеграции GR-влияния может ока-

зать высокое влияние на устойчивое развитие предприятия, как привести его к совершенно новому положительному состоянию с достижением целевых показателей, так и при не профессиональном подходе, лишит перспектив потенциального развития вплоть до остановки бизнес-процессов (табл. 1).

Для экономических субъектов желающих развивать новые рынки сбыта своей продукции либо организовывать операционно-производственную деятельность на территории иностранного государства, необходимо осуществлять деятельность по осуществлению взаимодействия с контролирующими институтами, это позволит существенно сократить расходы, эффективно распределить усилия по организации бизнес-процессов, снизить либо максимально эффективно скорректировать обязательные налоговые издержки. Степень эффективности и наличия у предприятия GR направленной стратегической работы показывает элементарное присутствие основной продукции компании на соответствующем рынке сбыта. Данный инструмент позволит предприятию развиваться с учетом ESG-стратегии, устанавливать бизнес-репутацию, соответствовать критериям инновационной и инвестиционной привлекательности, соответственно устойчиво повышая собственный уровень конкуренции.

Таблица 1

**Позиция GR-показателя в системе оценки
экономической устойчивости с учетом ESG-развития
промышленных предприятий**

Устойчивость	Степень влияния	Цель применения	Наибольшая интеграция/ среда	Возможный ущерб/риски
Экономическая	Высокая	Развитие рынка присутствия товара	Аппарат управления (внутренняя)	Недостижение целей развития при наличии затрат на аппарат GR и деятельность/втягивание стейкхолдеров в не верное стратегической направление деятельности
Экологическая	Средняя	Соответствие законодательству территории развития	Органы контроля и СМИ. Министерство экологии, иные международные институты (внешняя)	Нарушение имиджа компании в глазах инвесторов и конечного покупателя
Социальная	Средняя	Поддержка имиджа вектора развития у кадрового состава	Кадровая служба (внутренняя)	Подрыв доверия к органам управления и стейкхолдерам
Политическая	Высокая	Получение поддержки со стороны органов государственной власти	Органы исполнительной, законодательной и судебной власти (внешняя)	Попадание компании и руководящего состава в «черный список» для сотрудничества и государственной поддержки/постановка компании под угрозу реструктуризации и смены стейкхолдеров

Источник: составлено авторами

**The position of the GR indicator
in the system of assessing economic sustainability,
considering the ESG of the development of industrial enterprises**

Sustainability	Degree of influence	The aim of the application	The strongest integration/environment	Possible damage/risks
Economic	High	Development of the market presence of the product	Management apparatus (internal)	Failure to achieve development goals in the presence of costs for the GR apparatus and activities/involvement of stakeholders in the wrong strategic direction of activity
Environmental	Average	Compliance with the legislation of the territory of development	Control bodies and the media. Ministry of Ecology, other international institutions (external)	Violation of the company's image in the eyes of investors and the final buyer
Social	Average	Support of the image of the vector of development of the personnel	Personnel service (internal)	Undermining trust in management bodies and stakeholders
Political	High	Receiving support from public authorities	Legislative and judicial authorities (external)	Getting the company and the management team on the "black list" for cooperation and state support/putting the company at risk of restructuring and changing stakeholders

Source: compiled by the authors

По степени эффективности взаимодействия предприятия возможно давать оценку и проводить аналитическое сравнение по данному интегральному показателю — использовать в качестве бенчмаркинг-инструмента, который позволит не только определить место и положение предприятия в сегменте но и перенять необходимый опыт у лидеров для формирования собственного инструментария устойчивого развития бизнеса. Без ведения стратегии ESG и без взаимодействия с государственными институтами поддержки экономического развития предприятий малого и среднего производственного сегмента, устойчиво развиваться, приращивать новые рынки сбыта, аккумулировать прибыль, укреплять производственную базу в сегодняшней экономической действительности, осложненной постоянными флуктуациями внешней среды не представляется целесообразным.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Ефимова О.В.* Построение системы показателей для оценки и мониторинга устойчивого развития хозяйствующих субъектов // *Инновационное развитие экономики*. 2014. № 4(21). С. 42–46.

2. Агаргимов М.М.Р. Использование метода главных компонент в построении интегрального показателя устойчивого развития системы (на примере города) // Современные проблемы, перспективы и инновационные тенденции развития аграрной науки : международная научно-практическая конференция посвященная 85-летию со дня рождения члена-корреспондента РАСХН, д.в.н., профессора М.М. Джембулатова, Махачкала, 25–26 ноября 2010 года. Махачкала: ИП «Магомедалиев С.А.», 2010. С. 11–16.
3. Бибнев М.В. Внедрение сбалансированной системы финансовых показателей как залог устойчивого развития предприятия // Экономический анализ: теория и практика. 2006. № 23(80). С. 33–37.
4. Долганова А.Г. Сбалансированная система показателей и формирование стратегии устойчивого развития организации // Современные научные исследования и разработки. 2018. № 10(27). С. 318–320.
5. Толикова Е.Э. Показатели устойчивого развития образовательной услуги // Вестник Российской таможенной академии. 2020. № 1(50). С. 102–107.
6. Технологии и компетенции PR & GR в условиях цифровой экономики / С.А. Антонович, С.Ю. Белоконев, Е.В. Бродовская [и др.]. М.: Компания КноРус, 2018. 260 с.
7. Кайль Я.Я., Игнатова Т.В., Епинина В.С. Координация института GR-менеджмента в системе устойчивого развития экономики // Вестник евразийской науки. 2019. Т. 11. № 2. С. 1–11.
8. Филатов В.В. GR-менеджмент предприятий малого и среднего бизнеса // Новая наука в новом мире: философское, социально-экономическое, культурологическое осмысление: Сборник статей II Международной научно-практической конференции, Петрозаводск, 13 ноября 2019 года. Петрозаводск: Международный центр научного партнерства «Новая Наука» (ИП Ивановская Ирина Игоревна), 2019. С. 12–19.
9. Нечаев В.Д., Белоконев С.Ю. Цифровая экономика и тенденции политического развития современных обществ // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2020. Т. 13. № 2. С. 112–133. <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2020-13-2-6>
10. Галиуллина Г.Ф. Формирование GR-структуры на предприятиях-резидентах ТОСЭР // Региональный экономический журнал. 2020. № 2(29). С. 61–71.
11. Хорошавин А.В. Разработка и апробация отраслевых показателей устойчивого развития для применения в нефтегазовом секторе // Региональная экология. 2018. № 4(54). С. 38–47. <https://doi.org/10.30694/1026-5600-2018-4-38-47>

REFERENCES

1. Efimova O.V. Postroenie sistemy pokazatelei dlya otsenki i monitoringa ustoichivogo razvitiya khozyaistvuyushchikh sub'ektov [Building a System of Indicators for Assessing and Monitoring the Sustainable Development of Economic Entities]. *Innovatsionnoe razvitie ekonomiki*. 2014;4(21):42–46 (In Russ.).
2. Agaragimov M.M.R. Ispol'zovanie metoda glavnykh komponent v postroenii integral'nogo pokazatelya ustoichivogo razvitiya sistemy (na primere goroda) [The Use of the Principal Components Method in the Construction of an Integral Indicator of the Sustainable Development of the System (on the Example of a City)]. *Sovremennye problemy, perspektivy i innovatsionnye tendentsii razvitiya agrarnoi nauki : mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya posvyashchennaya 85-letiyu so dnya rozhdeniyachlenakorrespondenta RASKhN, d.v.n., professora M.M. Dzhambulatova, Makhachkala, 25–26 noyabrya 2010 goda* [Contemporary Problems, Prospects and Innovative Trends in the Development of Agricultural Science : International scientific and practical conference dedicated to the 85th anniversary of the birth of corresponding member of RAS, Doctor of Economics, Professor M.M. Dzhambulatov, Makhachkala, November 25–26, 2010]. Makhachkala: IP “Magomedaliyev S.A.”; 2010:11–16 (In Russ.).
3. Bibnev M.V. Vnedrenie sbalansirovannoi sistemy finansovykh pokazatelei kak zalog ustoichivogo razvitiya predpriyatiya [Introduction of a Balanced System of Financial Indicators

- as a Guarantee of Sustainable Development of the Enterprise]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika*. 2006;23(80):33–37 (In Russ.).
4. Dolganova A.G. Sbalansirovannaya sistema pokazatelei i formirovanie strategii ustoichivogo razvitiya organizatsii [Balanced Scorecard and the Formation of a Strategy for Sustainable Development of the Organization]. *Sovremennye nauchnye issledovaniya i razrabotki*. 2018;10(27):318–320 (In Russ.).
 5. Tolikova E.E. Pokazатели ustoichivogo razvitiya obrazovatel'noi uslugi [Indicators of Sustainable Development of Educational Services]. *Vestnik Rossiiskoi tamozhennoi akademii*. 2020;1(50):102–107 (In Russ.).
 6. *Tekhnologii i kompetentsii PR & GR v usloviyakh tsifrovoi ekonomiki* [Technologies and Competencies of PR & GR in the Digital Economy]. S.A. Antonovich, S.Yu. Belokonev, E.V. Brodovskaya [et al.]. Moscow: KnoRus Company; 2018. 260 p. (In Russ.).
 7. Kail Ya.Ya., Ignatova T.V., Epinina V.S. Coordination of the Institute of GR-management in the System of Sustainable Economic Development. 2019;11(2):1–11 (In Russ.).
 8. Filatov V.V. GR-menedzhment predpriyatii malogo i srednego biznesa [GR-management of Small and Medium-sized Businesses]. *Novaya nauka v novom mire: filosofskoe, sotsial'no-ekonomicheskoe, kul'turologicheskoe osmyslenie: Sbornik statei II Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, Petrozavodsk, 13 noyabrya 2019 goda*. [New Science in the New World: Philosophical, Socio-economic, Cultural Understanding: Collection of articles of the II International Scientific and Practical Conference, Petrozavodsk, November 13, 2019]. Petrozavodsk: International Center for Scientific Partnership “New Science”; 2019:12–19 (In Russ.).
 9. Nechaev V.D., Belokonev S.Yu. Digital Economy and Trends of Political Development in Modern Societies. *Outlines of global transformations: politics, economics, law*. 2020;13(2):112–133. (In Russ.) <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2020-13-2-6>
 10. Galiullina G.F. Formirovanie GR-struktury na predpriyatiyakh-rezidentakh TOSER [Formation of GR-structure at Enterprises-residents of TOSER]. *Regional'nyi ekonomicheskii zhurnal*. 2020;2(29):61–71 (In Russ.).
 11. Khoroshavin A.V. Razrabotka i aprobatsiya otraslevykh pokazatelei ustoichivogo razvitiya dlya primeneniya v neftegazovom sektore [Development and Implementation of Specified Sustainable Development Indicators for the Oil and Gas Sector]. *Regional'naya ekologiya*. 2018;4(54):38–47. <https://doi.org/10.30694/1026-5600-2018-4-38-47> (In Russ.).

Информация об авторах:

Волков Вадим Витальевич — старший инспектор отдела внеучебной воспитательной работы управления по внеучебной работе Южно-Уральского государственного университета (e-mail: green.abc@ya.ru).

Белоконев Сергей Юрьевич — кандидат политических наук, научный руководитель Факультета социальных наук и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве РФ (ORCID ID: 0000-0002-8028-7421) (e-mail: SYUBelokonev@fa.ru).

Information about the authors:

Vadim V. Volkov — Senior Inspector of the Department of Extracurricular Educational Work, South Ural State University (Russian Federation) (e-mail: green.abc@ya.ru).

Sergei Yu. Belokonev — PhD in Political Science, Scientific Director of the Faculty of Social Sciences and Mass Communications, Financial University under the Government of the Russian Federation (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0002-8028-7421) (e-mail: SYUBelokonev@fa.ru).




DOI: 10.22363/2312-8313-2022-9-3-235-245

Научная статья / Research article

Урбоэкологизация как основа существования современного города

Е.А. Бабинцева  

Российский университет дружбы народов,
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6
 babintseva-ea@rudn.ru

Аннотация. Автор исследования обращается к актуальной проблеме поддержания благосостояния городской среды. Неотъемлемым компонентом для обеспечения комфорта граждан является стабилизация экологии современного города. Стремительное развитие мегаполисов и увеличение доли городского населения оказывает негативное влияние на состояние окружающей среды. Уровень урбанизации городов, расширяющихся за счет притока населения, обратно пропорционален их экологическому состоянию. Целью исследования является анализ специфики современной урбанизации, а также основных экологических проблем крупных городов. Использовались следующие методы исследования: анализ проблем урбанизации и ее влияния на современные крупные города; сравнение показателей урбанизации в крупных городах мира; обобщение данных по статистике мировой урбанизации Департамента Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам. Были проанализированы научные статьи и современные научные работы по экологии городских систем. Были предложены основные мероприятия по реорганизации городской среды, внедрение которых поможет сохранить естественную среду и улучшить положение людей, проживающих в городах.

Ключевые слова: урбоэкология, урбоэкосистема, экологизация, окружающая среда, мегаполис

Заявление о конфликте интересов: Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

История статьи:

Статья поступила в редакцию: 15.05.2022. Статья принята к публикации: 30.07.2022.


Для цитирования:

Бабинцева Е.А. Урбоэкологизация как основа существования современного города // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. № 3. С. 235–245. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-3-235-245>



Ecologization as the Basis of Modern City Existence

Ekaterina A. Babintseva  

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University),
6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, Russian Federation, 117198
 babintseva-ea@rudn.ru

Abstract. The author of the study addresses the urgent problem of maintaining the welfare of the urban environment. An integral component for ensuring the comfort of citizens is the stabilization of the ecology of a modern city. The rapid development of megacities and the increase in the proportion of the urban population has a negative impact on the state of the environment. The level of urbanization of cities expanding due to the influx of population is inversely proportional to their ecological state. The aim of the study is to analyze the specifics of modern urbanization, as well as the main environmental problems of large cities. In the process of writing this article, the following research methods were used: analysis of the problems of urbanization and its impact on modern large cities; comparison of urbanization rates in major cities around the world; compilation of data on world urbanization statistics of the United Nations Department of Economic and Social Affairs. Scientific articles and modern scientific works on the ecology of urban systems were analyzed. The main measures for the reorganization of the urban environment were proposed, the implementation of which will help preserve the natural environment and improve the situation of people living in cities.

Keywords: urban ecology, urban ecosystem, ecologization, environment, megapolis

Conflicts of interest: The author declared no conflicts of interest.

Article history:

The article was submitted on 15.05.2022. The article was accepted on 30.07.2022.

For citation:

Babintseva E.A. Ecologization as the Basis of Modern City Existence. *RUDN Journal of Public Administration*. 2022;9(3):235–245. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-3-235-245>

Введение

Все территории, относящиеся к населенным пунктам и прилежащие к ним, неизбежно подвергаются антропогенному воздействию со стороны местного населения. Степень воздействия человека в данном случае определяется такими факторами, как модель хозяйствования, процент задействованности топливно-энергетического цикла, работа транспортной инфраструктуры, наличие промышленного сектора и форма утилизации отходов, формат проводимой застройки и благоустройства населенного пункта. Безусловно, немаловажно учитывать нерукотворные факторы, такие как природные климатические условия, географическое расположение и наличие естественных географических объектов, в особенности определяющих доступность водных ресурсов. Все перечисленные условия формируют поведение проживающего населения в отношении природной среды. Чем больше тип хозяйствования склоняется к натуральному и чем меньше тип населенного пункта, тем минимальнее вредоносное воздействие, оказываемое в результате жизнедеятельности человека на окружающую среду.

На современном этапе развития общества любые процессы урбанизации должны максимально приближаться к идеалам урбоэкологии. В данной связи подразумевается поиск наиболее целесообразного компромисса существования антропогенной городской и природной среды в гармоничном симбиозе. Достижение поставленной задачи — не просто решение локальных проблем минимизации ущерба от антропогенной деятельности, но и огромный вклад во всеобщее поддержание мирового экологического баланса.

С точки зрения инвестиционной поддержки и концентрации внимания государства урбанизированные населенные пункты имеют первоочередное значение. Речь идет не только о городах федерального значения, но и о крупных городах территориальных субъектов, почти во всех случаях, вмещающих в себя центры регионального управления. Идея аккумуляции финансовых потоков и позитивного опыта внедрения экологических технологий в центрах подразумевает дальнейшее их распределение во всех регионах. Однако на деле фактическое развитие в основном затрагивает лишь федеральные центры и крупные города.

Существует ряд позиций в отношении крупных мегаполисов и их роли в жизни человека. Оценивать городскую среду можно с точки зрения участников маятниковой миграции, природоохранных организаций, городских администраций, постоянных жителей города и мн. др. В каждом случае населенный пункт и, в частности, экологическая ситуация в нем будут оцениваться с позиции интересов той или иной категории лиц. Обобщая, можно наблюдать, что общество оценивает урбанизацию с точки зрения позитивного поступательного развития или с точки зрения закономерной неизбежности. В природоохранном контексте вновь происходит столкновение точек зрения и интересов сторонников антропоцентризма и эоцентризма, а также сторонников экстенсивной и интенсивной моделей развития. Так, первые убеждены в первостепенности комфорта человека на фоне естественной среды, служащей ресурсоемкой базой для обеспечения этого комфорта. Вторая сторона придерживается осознания конечности ресурсов и неограниченности потребления человеком благ окружающей среды. Сохранность естественной среды в видении сторонников данной точки зрения — это не только дань уважения планете и всем существующим видам, но и единственный способ обеспечения благосостояния человека. Таким образом, в совокупности оба подхода имеют общие цели, что говорит о возможности консенсуса.

На данный момент урбанизация является основополагающим вектором разрастания границ антропогенной среды. Расширение границ обитания человека происходит в основном за счет создания городских агломераций как более вместительных для растущего населения, оснащенных и современных мест организации жизнедеятельности. Одна из главных причин выбранного приоритета развития — индустриализация посевного хозяйства и скотоводства, а также смещение семейного натурального хозяйствования в жизни человека на второй план. Несмотря на экологический ущерб, наносимый сельскохозяйственными угодьями, он несоизмеримо мал по сравнению с уроном,

наносимым промышленной городской средой, в особенности в тех городах, где есть градообразующие предприятия. Урбанизация как явление — это логичный этап развития общества, неразрывно связанный с промышленной революцией и научно-техническим прогрессом. В то же время разрастание городской среды свидетельствует о перенаселении планеты, за счет чего увеличивается потребительская нагрузка на естественную окружающую среду [1. С. 191].

Понятие урбанизации

Явление урбанизации — процесс, отвечающий запросам современности. По некоторым данным, в мире на протяжении одной недели в города переселяется больше миллиона человек. При этом особая интенсивность процессов урбанизации характерна для развивающихся стран. Как предполагают некоторые ученые, до 2030 года практически подавляющее большинство населения в мире будет проживать как минимум в поселках городского типа.

Захват городской средой естественной можно рассматривать лишь в качестве комплексного явления, так как только в этом случае возможна его оценка с позитивной и негативной точек зрения. Городские агломерации рассматриваются населением как пункты с расширенными возможностями устройства социальной жизни, высшим уровнем комфорта, стремительным карьерным ростом и большим количеством шансов для получения заработка. Однако нельзя забывать, что при очевидном прогрессивном влиянии на социокультурную и экономические сферы процесс урбанизации имеет и негативное значение. Среди них — перенаселение, более ярко выраженное социальное расслоение, возникновение трущоб, как следствие — возрастание преступности и иных негативных сторон жизни городского населения. Еще одно опасное явление — загрязнение окружающей среды, многократно увеличивающееся в городе. Следует отметить тот факт, что разрастание человеческого населения до критических отметок как правило происходит в развивающихся странах и городах, в то время как численность удается контролировать на территории крупных мегаполисов в экономически развитых странах. Так, во многих международных документах, например, в резолюции Международного банка Реконструкции и Развития, встречается информация о кризисе урбанизации в развивающихся странах, которая остается в подавляющем большинстве случаев стихийным и неупорядоченным явлением. Его суть в том, что рост численности населения намного опережает реальное развитие города [2. С. 179–180]. Что примечательно, не всегда при этом экологические показатели городов в развивающихся странах значительно хуже показателей крупных мегаполисов. Безусловно, перенаселение, антисанитария, отсутствие очистительных сооружений и фильтров на производстве, нарушение порядка утилизации мусора и использования водных ресурсов, накладывают серьезный антиэкологический отпечаток. Однако в то же время крупные мегаполисы с высоким процентом выброса вредоносных химических веществ, шумовой

нагрузки и массовой застройки ничуть не уступают по степени опасности для природы развивающимся городам.

Процесс стихийного строительства городов неминуемо сопровождается практически полным изъятием территории из той, которая ранее была занята природными экосистемами. При этом создается специфическая среда существования людей, отличающаяся качественно новым объединением производственных, социально-бытовых и экологических условий. В новых условиях биосфера вынуждена вступать буквально в конкурентную борьбу с густонаселенными антропогенными зонами, многоотраслевой промышленностью, разветвленной транспортной системой, сетями энергоснабжения и коммуникаций.

Важно отметить, что в отношении урбанизации и укрупнения городских агломераций появился термин для еще более масштабного явления — мегаполизации. На сегодняшний момент наблюдается тенденция к расширению данной модели до городов-регионов [1. С. 194]. Несомненно, в связи с масштабностью по сравнению с городом данные явления несут еще большую нагрузку на естественную среду, забирая из нее большее количество трудновосполняемых или исчерпаемых ресурсов.

Примечательно, что уровень урбанизации рассчитывается Департаментом Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам не по масштабу городской инфраструктуры, размеру территории города, уровню застройки или общему количеству социально значимых объектов в крупнейших городах государства. Показатель урбанизации данная организация рассчитывает по доле городского населения, представленной по отношению к общей численности населения в каждой стране. Таким образом, по составленным рейтингам можно сделать вывод, что ежегодно ситуация меняется, и в сравнении с исследованиями 2019 г. показатели по ряду стран претерпели значительные изменения. На сегодняшний момент лидирующие позиции рейтинга принадлежат Гонконгу, Сингапуру, Кувейту, Монако и Науру, где доля городского населения составляет 100 % по отношению к численности населения страны. Тем не менее, важно обратить внимание на специфические организационные формы перечисленных субъектов. Так, Гонконг является административным регионом Китая, Сингапур — городом-государством, Науру — островным государством и т.д. Иными словами, важно учитывать, что фактический масштаб урбанизации у перечисленных субъектов и более крупных государств будет значительно различаться, а процентный показатель в данной статистике не учитывает особенностей представленных территориальных единиц. За последние годы значительно повысились показатели урбанизации из расчета населения ряда арабских государств: Кувейт (100 %), Катар (99.2 %), Объединенные Арабские Эмираты (86.8 %), Иордания (91.2 %), Оман (85.4 %), и наиболее развитых стран западной Азии: Израиль (92.5 %), Ливан (88.8 %), Турция (75.6 %). Статистика по ряду европейских государств неоднозначна. В ряде случаев, например, в Великобритании (90 % по исследованиям 2019 г.) и Германии (87 % по исследованиям 2019 г.), на-

блюдается процесс снижения процента урбанизации уже на момент 2020 г. Свою лепту в учет показателей внес приток иммигрантов в более комфортную городскую среду. На результаты статистических исследований повлияла глобальная пандемия, оказавшая влияние на достоверность показателей. Ряд жителей городов воспользовался возможностью самоизоляции за пределами оживленной городской среды, тем самым создав искусственный отток городского населения. Иные же, напротив, были вынуждены вести дистанционный образ жизни в пределах города. По данной причине самое последнее исследование проводилось в 2020 г. Общеввропейские показатели можно наглядно наблюдать по статистике следующих стран: Бельгия (98 %), Нидерланды (91.9 %), Дания (88 %), Швеция (87.7 %), Великобритания (83.7 %), Норвегия (82.6 %), Франция (80.7 %), Испания (80.6 %), Германия (77.4 %), Швейцария (73.8 %), Австрия (58.5 %). Самые низкие показатели урбанизации иллюстрирует статистика стран Африканского континента [3]. Для России показатель урбанизации достиг 74.6 %, что наглядно иллюстрирует влияние масштаба территории страны на густонаселенность территорий¹ [2. С. 182–183].

Важно отметить, что несмотря на все те преимущества, которые имеет урбанизация и жизнь в крупных городах, не стоит забывать и о множестве социально-экономических и экологических проблем, которые порой могут угрожать здоровью и жизни городского населения.

Особенности экологии крупных городов

Постоянно набирающая темпы год от года урбанизация неизбежно затрагивает все элементы биосферы: флору и фауну, гидросферу, атмосферу, почву и климат. В данном контексте важно учитывать, что антропогенное вмешательство бывает как в негативном (загрязнение окружающей среды промышленными, химическими, ядерными и биологическими отходами, вырубка лесов, браконьерство и др.), так и в позитивном (создание заповедных зон для защиты видового разнообразия в черте города, безопасные технологии производства и фильтры, высадка новых деревьев и т.д.) выражении. В связи с этим появляется необходимость рассматривать уже не отдельно взятые городскую среду и биосферу, а совокупную в своем взаимоотношении единую гибридную систему. В этой связи существует термин «урбоэкосистема», подразумевающий под собой симбиоз из естественной среды и совокупности городской антропогенной среды, включающей в себя архитектурные объекты и нарушенные экосистемы [4. С. 73–75]. При наличии всех описанных условий и анализе представленных типов моделей становится возможным рассматривать городскую среду в контексте проекции на нее видов отношений и взаимодействия человека и природы как двух конкурирующих и сосуществующих систем. Так, процесс комменсализма — вида симбиоза, наблюда-

¹ Рейтинг стран мира по уровню урбанизации // Центр гуманитарных технологий, 2006–2022. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/urbanization-index>. Дата обращения: 10.05.2022.

ется в гнездовании многих птиц в частях архитектурных построек, в то же время по аналогии с явлениями конкуренции и паразитизма можно рассматривать обитание в постройках ряда насекомых, прорастание ростков сквозь асфальтированные поверхности, разрушающее их и т.д.

Урбоэкосистема зачастую оценивается как система, несовершенная во всех аспектах. Из-за функционирования городской среды неизбежно страдают все смежные экосистемы. Как правило, сохраняются лишь те их части, которые могут представлять интерес для комфортного существования человека. В то же время наблюдается и обратный эффект, связанный с нарушением всех привычных для горожан связей и моделей взаимодействия. Это связано с тем, что наличие природных зон требует определенных ограничений человеческой деятельности и привычного поведения, например, в сферах строительства, транспорта и энергетики. Урбоэкосистемы крайне зависимы от человека и уязвимы как для антропогенных, так и для биотических факторов. Не существует универсальных формул оценки степени воздействия города на природу и обратного влияния. Тем не менее, силу воздействия природной среды на городскую принято определять путем измерения уровня отклонений комфортных условий, за которые обычно принимаются условия средней полосы России. Степень воздействия городской среды на природную и ее компоненты определяется не процентом из расчета показателей городского населения, а такими факторами, как размер территории города, его застройка и учет при архитектурном планировании природной среды, процент концентрации промышленных мероприятий. Отмечается, что если в новых городах еще присутствуют естественные природные ландшафты, то в старых они вступили в симбиоз и давно были преобразованы в природно-антропогенные комплексы [5. С. 167]. Так появляются яркие образцы урбоэкосистем.

Возникает вопрос необходимости поддержания устойчивого развития такого типа города или мегаполиса в условиях обеспечения сохранности, учета и поддержания биотических факторов в черте города. Помимо практически утопической в современных реалиях смены потребительского подхода к природоресурсному потенциалу природной среды предлагается процесс экоинновационного обновления системы городского менеджмента с учетом изменчивости, поддержания устойчивости и проведением модернизации достигнутых результатов [6. С. 70–71]. В данном контексте вводится необходимость формирования «экологического каркаса» территории. По своей сути экологический каркас подразумевает гео- и биобарьеры для урбоэкологического зонирования территорий. В контексте городской среды такими физическими барьерами для зонирования выступают зеленые насаждения и водоемы, в некоторых природных условиях также рельеф почвы и гор. Данные барьеры носят не только буферную функцию и упрощают зональный контроль экологического баланса городских территорий. Экологический каркас как совокупность элементов, упрощающих формирование природного наполнения городской среды, неразрывно связан с понятием «поляризованного ландшафта» и концепциями Б.Б. Родмана по формированию экологических сетей. Под поля-

ризованным ландшафтом подразумевается специальное зонирование города и особо охраняемых природных объектов с целью сохранности окружающей среды и рекреационных ресурсов [7. С. 228–229]. Согласно концепции поляризованного ландшафта Б.Б. Родомана большой город и дикая природа — противоположные виды окружающей среды, в равной степени необходимые людям. В связи с этим, первостепенная задача — их гармонизация [8. С. 141]. Идея ландшафтного зонирования заключается в том, чтобы изначально город строился, не нарушая естественный биом, а подстраиваясь под него. При этом центр города с концентрацией инфраструктуры согласно теории должен быть максимально отдален от заповедных зон, в то же время непосредственно заповедники должны быть объединены между собой «зелеными коридорами» [7. С. 228–229]. Подобная структура наблюдается во многих современных мегаполисах. Так, на примере города Москва основная концентрация зеленых массивов приходится на спальные районы, в то время как в деловом центре концентрируется антропогенная инфраструктура.

За счет строгого разделения мира на «антропогенное» и «природное» сторонниками антропоцентризма зачастую стал нивелироваться тот факт, что человек — это биологический вид, вышедший из естественной окружающей среды. Дискомфортная для современного человека, в первоизданном варианте она противопоставляется ему как враждебная среда. При всей позитивности оценки урбанизации как социально-экономического процесса экологические проблемы города прежде всего отражаются на биологических аспектах основных его обитателей. В связи с автоматизацией, вытеснением первоизданных составляющих жизни искусственными и суррогатными значительно страдают не только компоненты естественной окружающей среды. Человек претерпевает негативное физическое и психологическое воздействие, подвергаясь процессам акселерации, нарушению биологических ритмов, увеличению риска всевозможных заболеваний. В контексте обитания в городской среде к этому приводят не только ритм и малоподвижный образ жизни человека, но и вредные примеси в гидрологических ресурсах, нарушение состава атмосферы, а также санитарно-эпидемиологические нарушения [9. С. 112]. Ярким примером стала мировая пандемия COVID-19, во время которой в качестве одной из рекомендаций была установлена необходимость по возможности временно покинуть густонаселенную городскую среду и переместиться за город, где проще соблюдать режим самоизоляции.

Немаловажно в данном контексте учитывать изначальные экопсихологические особенности человека, экологическое воспитание и образование, так как даже экологизация среды не способна в полной мере решать поставленные природоохранные задачи без необходимого поведения главного актора — человека. К экопсихологическим проблемам, появляющимся в мегаполисах, относят перенаселение, информационные сетевые поля, чрезмерную концентрацию шума, транспорта и промышленности, техногенные ландшафты, а в крупных городах — использование стекла, металла и пластика в качестве материалов для строительства зданий и создание офисных бизнес-кластеров,

лишенных природных зон. В результате этого специалистами в области медицины фиксируется давление на психику человека, возникающие фобии, стрессы, неврозы и, как следствие, девиантное поведение [10. С. 62–63].

Безусловно, преобразование населенного пункта начинается с реорганизации не только управленческого подхода к градостроительству и оптимизации городской среды, но и с реорганизации самого восприятия человеком данного процесса. Строительство новых городов и мегаполисов возможно при учете всех необходимых факторов и международных природоохранных норм уже на стадии планировки и благоустройства территории источниками энергии, водоснабжением и средствами утилизации мусора. Однако при отсутствии посильного содействия жителей экологизированного города его оснащение и возможности окажутся малоэффективными.

Отвечая требованиям комфортного места обитания человека не только с позиции социально-экономической выгоды, но и с точки зрения сохранности здоровья и психологического состояния индивида, экологами, менеджерами и градостроителями была разработана концепция «экополиса». Данное понятие тождественно идеалам организации рассмотренных ранее урбоэкосистем. Не стоит включать данное понятие в более радикальный аспект видения экоутопистов. Экоутопия подразумевает полный отказ от достигнутых благ цивилизации и рассматривает в своей идеологии само изменение мироустройства, включая отказ от расслоения общества и переосмысление миропорядка. В рамках исследования под современным экополисом подразумевается городская среда с в целом высоким уровнем жизни горожан, включающая в себя полную экологизацию производства, высокий уровень экологического комфорта, эстетический ландшафт города, развитую систему ресайклинга и энергетическое самообеспечение как обыкновенные нормы жизни. Несмотря на то, что модель экополиса является несколько идеализированным понятием, выступающим скорее эталоном и целью для стремления, «в Европейском союзе существует уже существуют города, получивших статус экополисов: в Швеции — Мальмё, в Ирландии — Дублин, в Эстонии — Таллин, в Дании — Аугустенбог и Хиллерот, в Германии — Хиллерот — Гамбург. Подобные экополисы также существуют в Северной Америке, Австралии. Экогород на 300000 жителей планируется построить в Московской области» [10. С. 63].

Выводы

Экология — это неотъемлемый аспект жизни человечества, который, к сожалению, десятилетиями отходил на второй план на фоне иных глобальных проблем. Исходя из установленных в ходе исследования факторов, разрастание инфраструктуры населенных пунктов и городских агломераций, их укрупнение, а также перенаселение городов негативно сказывается на экологическом балансе естественной среды. Так городские системы и мегаполисы требуют вложения колоссальных ресурсов для поддержания и устойчивости своего су-

существования. Экстенсивная деятельность человека по отношению к природе, промышленная революция и господствовавшая веками антропоцентрическая парадигма потребления природных ресурсов привели к катастрофическим последствиям не только для биосферы, но и непосредственно для человека. Нарушается естественное право человека на здоровье и безопасность жизни. Именно поэтому сфера охраны окружающей среды должна регулироваться на уровне государства еще в зачатках проектирования городской среды и законодательства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Майснер Т.Н.* Урбанизация и экология городской среды: риски и перспективы устойчивого развития // Гуманитарий Юга России. 2020. №9. С. 190–201. <https://doi.org/10.18522/2227-8656.2020.3.14>
2. *Агаширинова В.Ю.* Урбанизация как сложное комплексное явление // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2019. №8(42). С. 178–191.
3. *Полуянов В.П., Козлов А.И.* Характер урбанизации в развивающихся странах // Вестник Белгородского государственного технологического университета им. В.Г. Шухова. 2007. №2. С. 14–19.
4. *Карпова Н.В.* Город как урбозкосистема: сущностное содержание и подходы к управлению // Экономика и экология территориальных образований. 2018. №3. Т. 2. С. 73–78. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2018-2-3-73-7>
5. Колотвин А.В., Зинюхин Г.Б. Модель городских экосистем // Вестник Оренбургского государственного университета. 2003. №7. С. 164–167.
6. *Карпова Н.В.* Устойчивое эколого-экономическое развитие города: теория, практика и перспектива // Экономика и экология территориальных образований. 2018. Т. 2. №4. С. 66–73. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2018-2-4-66-73>
7. *Пономарев А.А., Байбаков Э.И., Рубцов В.А.* Экологический каркас: анализ понятий // Ученые записки Казанского университета. Серия Естественные науки. 2012. №154. С. 228–238.
8. *Королев А.Ю.* Полюсы и ареалы недоступности в свете концепции мирового «Поляризованного ландшафта» // Вестник Удмуртского университета. Серия «Биология. Науки о Земле». 2020. №2. С. 141–152. <https://doi.org/10.35634/2412-9518-2020-30-2-141-152>
9. *Куджева Е.К.* Экологические проблемы урбанизации // Аграрное и земельное право. 2019. №2(170). С. 111–114.
10. *Валишин Ю.И.* Психозология от мегаполиса к экополису // Вестник Московского государственного областного университета. Естественные науки. 2017. №3. С. 61–66.

REFERENCES

1. Majsner T.N. Urbanizaciya i ekologiya gorodskoj sredy: riski i perspektivy ustojchivogo razvitiya [Urbanization and Ecology of the Urban Environment: Risks and Prospects of Sustainable Development]. *Gumanitarij Yuga Rossii*. 2020;9:190–201 (In Russ.).
2. Agashirina V.Yu. Urbanizaciya kak slozhnoe kompleksnoe yavlenie [Urbanization as a Complex Complex Phenomenon]. *Innovacionnaya ekonomika: perspektivy razvitiya i sovershenstvovaniya*. 2019;8(42):178–191 (In Russ.).
3. Poluyanov V.P., Kozlov A.I. Harakter urbanizacii v razvivayushchihsya stranah [The Nature of Urbanization in Developing Countries]. *Vestnik Belgorodskogo gosudarstvennogo tekhnologicheskogo universiteta im. V.G. Shuhova*. 2007;2:14–19 (In Russ.).
4. Karpova N.V. The city as urban ecosystems: the essential content and management approaches. *Economy and ecology of territorial formations*. 2018;3(2):73–78 (In Russ.). <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2018-2-3-73-78>

5. Kolotvin A.V., Zinyuhin G.B. Model' gorodskih ekosistem [The Model of Urban Ecosystems]. Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta. 2003;7:164–167 (In Russ.).
6. Karpova N.V. Sustainable ecological and economic development of the city: the theory, practice and perspectives. Economy and ecology of territorial formations. 2018;2(4):66–73 (In Russ.). <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2018-2-4-66-73>
7. Ponomarev A.A., Bajbakov E.I., Rubcov V.A. Ekologicheskij karkas: analiz ponyatij [Ecological Framework: Analysis of Concepts]. Uchenye zapiski Kazanskogo universiteta. Seriya Estestvennye nauki. 2012;154:228–238 (In Russ.).
8. Korolev A.Yu. Polyusy i arealy nedostupnosti v svete koncepcii mirovogo «Polyarizovannogo landshafta» [Poles and Areas of Inaccessibility in the Light of the Concept of the World “Polarized Landscape”]. Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya “Biologiya. Nauki o Zemle”. 2020;2:141–152 (In Russ.). <https://doi.org/10.35634/2412-9518-2020-30-2-141-152>
9. Kudzheva E.K. Ekologicheskie problemy urbanizacii [Ecological Problems of Urbanization]. Agrarnoe i zemel'noe pravo. 2019;2(170):111–114 (In Russ.).
10. Valishin Yu.I. Psihoekologiya ot megapolisa k ekopolisu [Psychoecology: From Megapolis to Ecopolis]. Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Estestvennye nauki. 2017;3:61–66 (In Russ.).

Информация об авторе:

Бабинцева Екатерина Алексеевна — кандидат исторических наук, доцент кафедры иностранных языков факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов (ORCID ID: 0000-0002-1197-0892) (e-mail: babintseva-ea@rudn.ru).

Information about the author:

Ekaterina A. Babintseva — PhD in History, Associate Professor of the Department of Foreign Languages, Faculty of Humanities and Social Sciences, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0002-1197-0892) (e-mail: babintseva-ea@rudn.ru).



DOI: 10.22363/2312-8313-2022-9-3-246-261


Научная статья / Research article

Отдельные аспекты государственной поддержки здравоохранения

Е.В. Ордынская^{1,2}  , М.В. Черковец¹ 

¹Институт народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук,
117418, Россия, Москва, Нахимовский проспект, 47

²Российский университет дружбы народов,
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

 ordynskaya-ev@rudn.ru

Аннотация. Проблемы получения социально значимых услуг для всех групп населения никогда не теряют своей актуальности. В последнее время особую важность приобретают проблемы, связанные с получением высокоэффективной и доступной медицинской помощи. В первую очередь, речь идет об услугах в сфере здравоохранения, финансируемых за счет бюджетных средств и средств ОМС. Однако не меньшее значение в обеспечении высокого качества жизни людей имеют платные медицинские услуги. В целях обеспечения доступности платной медицины для всех групп населения, независимо от уровня доходов, государство реализует ряд мер поддержки медицинских организаций, в том числе в области налогообложения. Однако существующих мер явно недостаточно, необходимо разработать и применить дополнительные инструменты, способствующие повышению качества и доступности медицинской помощи. Авторы рассматривают возможность применения ряда указанных мер.

Ключевые слова: налоги, налоговая политика, налоговые льготы, социальная политика, здравоохранение, социальное неравенство

Заявление о конфликте интересов: Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

История статьи:

Статья поступила в редакцию: 06.05.2022. Статья принята к публикации: 30.07.2022.

Для цитирования:

Ордынская Е.В., Черковец М.В. Отдельные аспекты государственной поддержки здравоохранения // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. № 3. С. 246–261. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-3-246-261>



Selected Aspects of State Support for Healthcare

Elena V. Ordynskaya^{1,2}  , Marina V. Cherkovets¹ 

¹ Institute of Economic Forecasting, Russian Academy of Sciences,
47 Nakhimovsky prospect, Moscow, Russian Federation, 117418

² Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University),
6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, Russian Federation, 117198

 ordynskaya-ev@rudn.ru

Abstract. The problems of obtaining socially significant services for all groups of the population never lose their relevance. Recently, problems associated with obtaining highly effective and affordable medical care have become especially important. First of all, we are talking about health care services financed from the budget and compulsory medical insurance funds. However, paid medical services are no less important in ensuring a high quality of life for people. In order to ensure the availability of paid medicine for all groups of the population, regardless of income level, the state is implementing a number of measures to support medical organizations, including in the field of taxation. However, the existing measures are clearly not enough, it is necessary to develop and apply additional tools to improve the quality and accessibility of medical care. The authors consider the possibility of applying a number of these measures.

Keywords: taxes, tax policy, tax incentives, social policy, healthcare, social inequality

Conflicts of interest: The authors declared no conflicts of interest.

Article history:

The article was submitted on 06.05.2022. The article was accepted on 30.07.2022.

For citation:

Ordynskaya E.V., Cherkovets M.V. Selected Aspects of State Support for Healthcare. *RUDN Journal of Public Administration*. 2022;9(3):246–261. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-3-246-261>

Реализация социальной политики продолжает оставаться одной из приоритетных функций государства. Она направлена, прежде всего, на формирование достойных условий жизни населения, на обеспечение доступности качественных и современных социально значимых услуг, на развитие человеческого капитала. Большинство исследователей полагает, что человеческий капитал является одной из основ устойчивого экономического роста [1. С. 241]. В Российской Федерации в последние годы реализуется различные приоритетные национальные проекты в образовании, здравоохранении, в сфере жилищно-коммунального хозяйства, в аграрно-промышленной сфере. Особую важность в настоящее время, безусловно, приобретает сфера здравоохранения, и, прежде всего, деятельность государства по обеспечению населения гарантированной современной качественной доступной медицинской помощью. В значительной степени достижение указанной цели зависит от объемов и своевременности финансирования лечебно-профилактической сети, состояния ее кадров, обеспеченности оборудованием и медикаментами и т.д. Кроме того, успешность проводимой государством социальной политики во многом обусловлена тем, насколько полно учтены интересы всех слоев населения, независимо от уровня их доходов.

Финансирование системы здравоохранения в Российской Федерации осуществляется как за счет государственных средств, так и с помощью частных расходов населения. В последние 10 лет государственное финансирование здравоохранения в значительной степени определялось имеющимися в наличии ресурсами бюджетной системы, а не реальными потребностями населения; бюджетные расходы на составляли 3,2...3,5 % ВВП (4,6 % в 2020 г.), что значительно меньше, чем в большинстве развитых стран [2]. Недостаток финансирования медицинской помощи и лекарственных средств частично компенсировался за счет частных расходов на здравоохранение, доля которых в этот период составляла 1...1,5 % ВВП.

В 2020 г. объем расходов на здравоохранение в России составил 7350 млрд р., в т.ч. государственные расходы — 4939 млрд р., частные расходы — 2410 млрд р. [2]. Треть частных расходов приходилось на платные услуги (в т.ч. медицинские услуги, включая оплату услуг напрямую населением, а также через систему добровольного медицинского страхования¹, и санаторно-курортные услуги), в то время как две трети составили расходы населения на лекарственные средства и медицинские товары². Доля частных расходов в общем объеме расходов на здравоохранение в России выше, чем по многим развитым странам. Рынок платной медицины начал активно развиваться в 2000-х годах, при этом расходы населения в 2011–2019-х годах увеличивались на фоне снижения государственных расходов, что говорит о росте бремени на бюджеты российских семей [3].

Существуют уязвимые группы населения, имеющие ограниченные возможности покрывать дефицит объемов и качества медицинской помощи и лекарственных средств за счет дополнительных частных расходов либо вынужденные все же осуществлять эти расходы в случае крайней необходимости, отказывая себе в других важных расходах.

В целях разработки предложений по эффективной поддержке населения государством необходимо проанализировать расходы на здравоохранение отдельных групп населения в зависимости от уровня доходов, социально-демографического типа домохозяйств. Для этого использовались данные ежеквартального Выборочного обследования бюджетов домашних

¹ В соответствии с методологией Росстата (Приложение №2 к официальной статистической методологии формирования официальной статистической информации об объеме платных услуг населению в разрезе видов услуг, утвержденной приказом Росстата от 29.09.2017 № 643) платные медицинские услуги включают услуги, оказанные по ДМС (43. В составе медицинских услуг учитываются: суммы, полученные непосредственно от пациентов за оказание им или членам их семей медицинских услуг, в том числе стоимость нахождения в оплачиваемых палатах; медицинские услуги, оказанные по полисам добровольного медицинского страхования).

² Частные расходы на лекарственные средства и медицинские изделия включают в себя только расходы в амбулаторных условиях, так как эта статья расходов в стационарах оплачивается государством, без учета продаж по Программе ДЛО. См. подробнее исследования Г.Э. Улумбековой [3], отчеты DSM group «Фармацевтический рынок России» — URL: <https://dsm.ru/marketing/free-information/analytic-reports/>.

хозяйств (ОБДХ), проводимого Росстатом [4], обобщенные результаты которого публикуются в Бюллетене «Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств» [4]. По данным ОБДХ, в 2020 г. расходы домашних хозяйств на здравоохранение в среднем составили 735 р. в месяц на одного члена домохозяйства (в 2019 г. почти столько же — 736 р.). Для сравнения — в мае 2022 года указанный показатель снизился примерно на 14 % по сравнению с уровнем 2020 года и составил 634 р. на человека в целом по Российской Федерации. По субъектам Российской Федерации в том же периоде наблюдался весьма существенный разброс. Например, в Москве расходы домашних хозяйств на здравоохранение в мае 2022 года составляли 1692 р. на человека, в Санкт-Петербурге — 1147 р. на человека, а в Республике Тыва — 124 р. на человека [5].

Доля расходов домашних хозяйств на здравоохранение в общем объеме потребительских расходов в 2020 году составила 4,0 % (в 2019 г. — 3,8 %). В статистике ОБДХ данные по отраслям представлены в разбивке по Классификатору индивидуального потребления домашних хозяйств по целям (КИПЦ-ДХ), в соответствии с которым расходы домашних хозяйств на здравоохранение включают в себя расходы на медикаменты и медицинские товары, амбулаторные услуги, услуги стационаров. Ниже рассмотрены различия в расходах домашних хозяйств на здравоохранение в зависимости от уровня доходов и социально-демографических характеристик.

Расходы на здравоохранение домохозяйств с разным уровнем доходов

Данные по доходам, расходам и потреблению домохозяйств в зависимости от уровня доходов представлены по 10-процентным децильным группам населения³. Среднедушевой денежный доход в среднем по всем домохозяйствам составлял в 2020 г. 25,81 тыс. р. (в 2019 г. — 25,79 тыс. р.), при этом в 1 группе — 7,0 тыс. р., в 5 группе — 17,8 тыс. р., в 10 группе — 77,3 тыс. р. (в 2019 г. — 6,5 тыс. р., 17,4 тыс. р., 80,2 тыс. р. соответственно). Необходимо отметить, что даже по официальным данным 10 децильная группа весьма неоднородна по своему составу, о чем, в частности, свидетельствуют проведенные нами ранее исследования [6]. Имеет место существенный отрыв 99 и 100 перцентилей (т.е. 2 % населения с наибольшим уровнем доходов) по величине среднедушевых денежных доходов. При этом данные о самых богатых гражданах, вероятнее всего, в материа-

³ Ранжирование домашних хозяйств по децильным группам производится Росстатом на основе данных об их располагаемых ресурсах, включающих не только денежные доходы (в среднем 25.8 тыс. р. в 2020 г.), но также сумму привлеченных средств и израсходованных сбережений (2.6 тыс. р.) и стоимость натуральных поступлений (0.8 тыс. р.)

лах Росстата не представлены в силу ограниченности возможностей по охвату опросами этой группы населения.

Расходы домохозяйств на здравоохранение в абсолютном выражении увеличиваются по мере увеличения доходов, то есть от 1-й к 10-й децильной группе (см. также [7]). Основными потребителями платных медицинских услуг, а также медикаментов являются представители 10-й группы, а в ее пределах, по всей видимости, 99 и 100-ого перцентилей. Так, в 2020 г. на долю 1-й группы приходилось 2,5 % всех расходов, 5-й группы — 7,8 %, 10-й группы — 22,9 % (в 2019 г. — 2, 7,1 и 29,4 % соответственно). Однако доля расходов на здравоохранение в общем объеме потребительских расходов каждой из групп различается не столь существенно и составила в 2020 г. в 1-й группе — 3,4 %, 5-й группе — 4,6 %, в 10-й группе — 3,5 % (в 2019 г. — 2,5, 3,8 и 3,8 % соответственно). Отметим, что на фоне кризиса 2020 г. доля расходов на здравоохранение выросла во всех группах, кроме 10-й (рис. 1).

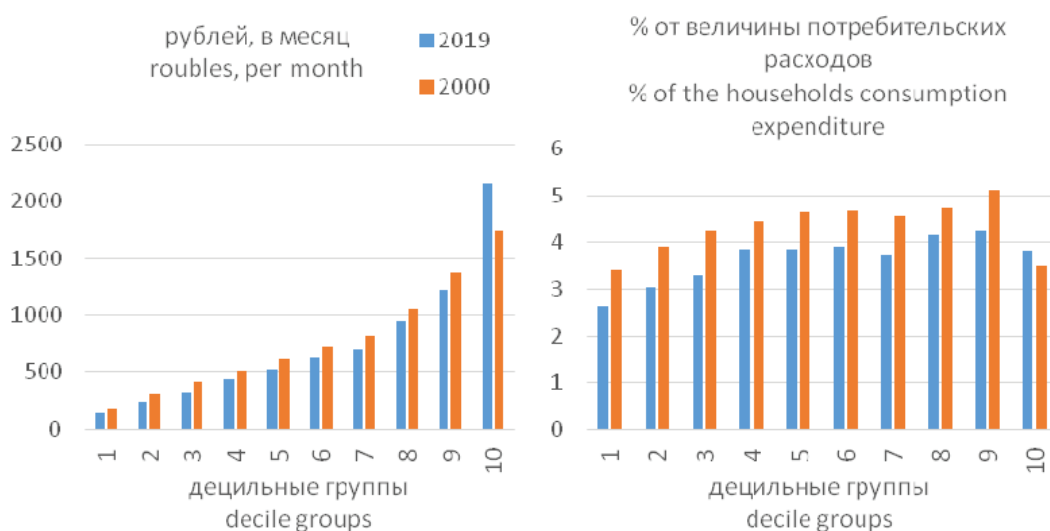


Рис. 1. Расходы домашних хозяйств на здравоохранение (на одного члена домохозяйства) в 2019–2020 гг. по децильным группам.

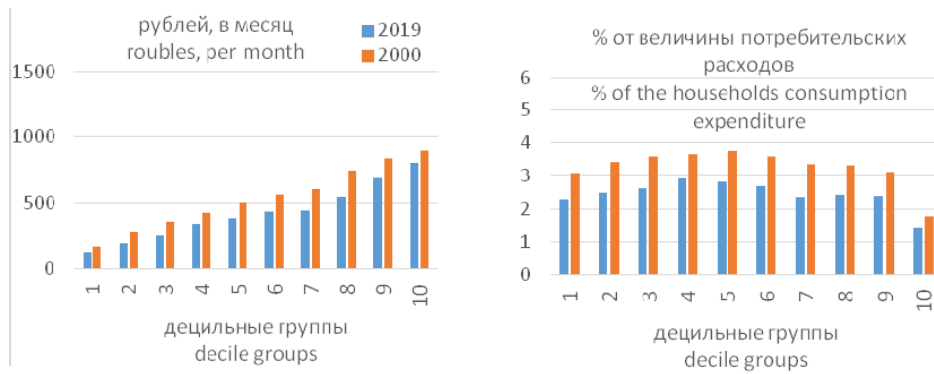
Источник: составлено авторами по данным [5]

Fig. 1. Household health expenditures (per household member) in 2019–2020 by decile groups.

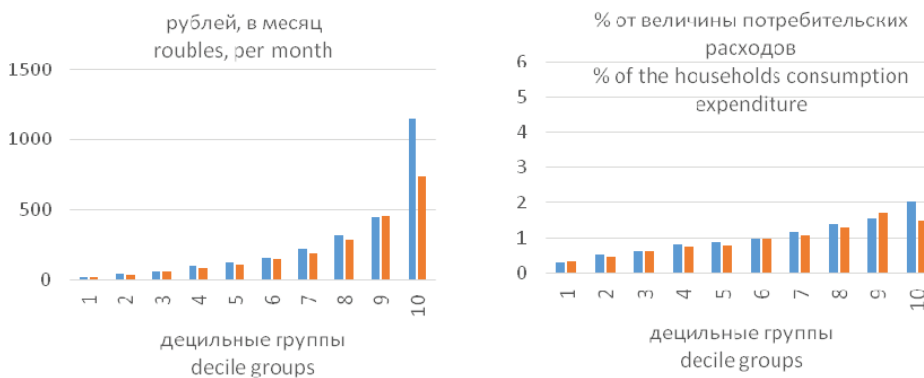
Source: compiled by the authors based on data [5]

Основная часть расходов на здравоохранение приходится на покупку медикаментов и медицинского оборудования. При этом их доля в потребительских расходах домохозяйств 1–9-й децильных групп в 2020 г. составляла от 3 до 4 %, в 10-й децильной группе — 1,8 % и увеличилась по сравнению с 2019 г. во всех группах (рис. 2). Таким образом, расходы на медикаменты и медицинское оборудование являются необходимыми для всех групп, включая группы с низкими доходами.

А) Медицина и медицинское оборудование
Medicines and medical equipment



Б) Амбулаторные услуги
Outpatient services



В) Услуги стационаров
Hospital services

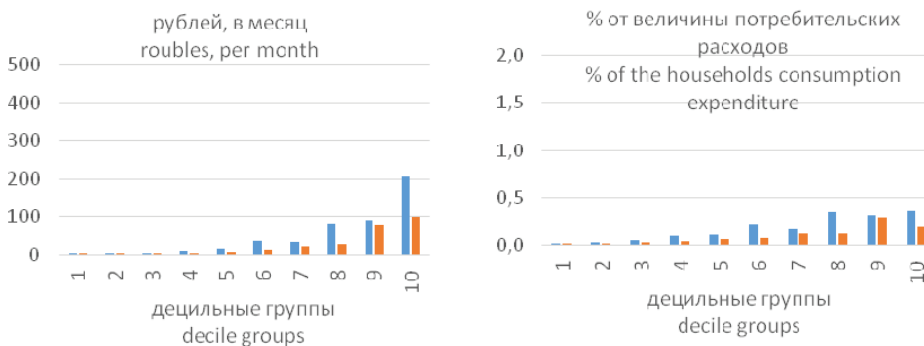


Рис. 2. Расходы домашних хозяйств на здравоохранение (на одного члена домохозяйства) в 2019–2020 гг. по отдельным направлениям (медицина и медицинское оборудование, амбулаторные услуги, услуги стационаров) по децильным группам.

Источник: составлено авторами по данным [5]

Fig. 2. Household health expenditures (per household member) in 2019–2020 by category (medicines and medical equipment, outpatient services, hospital services) by decile groups.

Source: compiled by the authors based on data [5]

Расходы на амбулаторные услуги как в абсолютном выражении, так и доля этих расходов в общем объеме потребительских расходов домохозяйств возрастают по мере роста доходов, но в 2020 году существенно (на треть) снизились в 10-й децильной группе. Возможно, это обусловлено тем, что расходы низкодоходных групп в основном компенсируют недостаток медицинских услуг в рамках ОМС, а наиболее обеспеченная 10 группа тратит значительную часть средств также на «люксовые» медицинские услуги («люксовая» стоматология, пластическая хирургия и т.д.), от которых и отказывается в условиях кризиса и снижения уровня доходов.

Расходы на здравоохранение домохозяйств с разными социально-демографическими характеристиками

Что же касается расходов на здравоохранение домохозяйств в зависимости от состава семьи, выделяются следующие группы, в которых доля расходов на здравоохранение существенно превышает средний уровень (4,0 % в 2020 г.): домохозяйства, состоящие только из неработающих пенсионеров (8,7 % в 2020 г.), члены семьи — инвалиды (6,7 %).

Около 5 % всех домохозяйств в 2019–2020 гг. отмечали, что им не хватает средств на приобретение лекарств, назначенных врачом для неотложного лечения (табл. 2). При этом в группе самых малообеспеченных домохозяйств (20 % населения с наименьшими доходами⁴) и домохозяйств, состоящих только из неработающих пенсионеров, эта доля превышала 10 %, в группе домохозяйств, имеющих в своем составе инвалидов, составила около 9 %, а для многодетных семей — около 8 % в 2019 г. (в 2020 г. это значение несколько снизилось, вероятно, благодаря мерам по поддержке семей с детьми и пенсионеров). Следует отметить следующий факт, касающийся домохозяйств, имеющих детей в возрасте до 16 лет, особенно многодетные семьи. С одной стороны, доля их расходов на здравоохранение в общем объеме потребительских расходов ниже среднего и ниже соответствующего показателя у семей без детей, а с другой — они гораздо чаще отмечают, что испытывают трудности при оплате лекарств.

⁴ Эти данные Росстат публикует только в разрезе квинтильных (20%-х) групп по уровню доходов в отличие от данных по доходам, расходам и потреблению домохозяйств, большая часть которых представлены в разрезе децильных (10%-х групп) групп по уровню доходов

Таблица 1 / Table 1

**Доля расходов домашних хозяйств на здравоохранение
в общем объеме потребительских расходов
по социально-демографическим группам домашних хозяйств в 2019–2020 гг. (%)**
**Share of household spending on health care
in total consumer spending by socio-demographic groups
of households in 2019–2020 (%)**

	Здравоохранение, в т.ч. / Health care, incl.:		лекарства, медицинское оборудование / medicines and medical equipment		амбулаторные услуги / outpatient services		стационарные услуги / hospital services	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Все домашние хозяйства /All households	3,8	4,0	2,2	2,7	1,4	1,1	0,3	0,1
из них домашние хозяйства в группировках / of them by groups:								
по наличию детей / having children								
домашние хозяйства, имеющие детей в возрасте до 16 лет / households having children under 16 years	2,9	3,1	1,7	2,1	1,1	1,0	0,2	0,1
домашние хозяйства, не имеющие детей в возрасте до 16 лет / households not having children under 16 years	4,5	4,6	2,6	3,2	1,6	1,2	0,3	0,2
по числу детей в возрасте до 16 лет / number of children under 16 years								
домашние хозяйства, имеющие одного ребенка / households having 1 child	3,1	3,1	1,7	2,1	1,2	1,0	0,2	0,0
домашние хозяйства, имеющие 2-х детей / households having 2 children	2,5	2,9	1,6	2,0	0,8	0,8	0,1	0,1
домашние хозяйства, имеющие 3-х и более детей / households having 3 and more children	3,1	3,0	1,8	2,2	1,2	0,8	0,2	0,0

Окончание таблицы 1 / Ending of the table 1

	Здравоохранение, в т.ч. / Health care, incl.:	медикаменты, медицинское оборудование / medicines and medical equipment	амбулаторные услуги / outpatient services	стационарные услуги / hospital services				
по социально-демографическому типу / sociodemographic characteristics								
многодетные семьи / large families	3,1	-	-	-				
неполные семьи / single parent families	3,6	-	-	-				
молодые семьи / young families	1,8	3,1	-	-				
только неработающие пенсионеры / only not working religioners families	7,7	8,7	-	-				
члены семьи — инвалиды всех возрастных групп / family members are disabled persons	6,8	6,7	-	-				
по уровню доходов: (по 10-ти процентным децильным группам) / income level (10 % decile groups)								
1 группа / 1 group	2,6	3,4	2,3	3,1	0,3	0,3	0,0	0,0
2 группа / 2 group	3,0	3,9	2,5	3,4	0,5	0,5	0,0	0,0
3 группа / 3 group	3,3	4,2	2,6	3,6	0,6	0,6	0,1	0,0
4 группа / 4 group	3,9	4,4	2,9	3,7	0,8	0,7	0,1	0,0
5 группа / 5 group	3,8	4,6	2,8	3,8	0,9	0,8	0,1	0,1
6 группа / 6 group	3,9	4,7	2,7	3,6	1,0	1,0	0,2	0,1
7 группа / 7 group	3,7	4,5	2,4	3,4	1,2	1,1	0,2	0,1
8 группа / 8 group	4,2	4,7	2,4	3,3	1,4	1,3	0,4	0,1
9 группа / 9 group	4,3	5,1	2,4	3,1	1,5	1,7	0,3	0,3
10 группа / 10 group	3,8	3,5	1,4	1,8	2,0	1,5	0,4	0,2

Источник: [5]
Source: [5]

Таблица 2 / Table 2

Доля домашних хозяйств, испытывающих финансовые трудности при оплате лекарств, назначенных врачом для неотложного лечения

Proportion of households experiencing financial difficulties paying for medicines prescribed by a doctor for emergency treatment

	2019	2020
Все домашние хозяйства / All households	5,5	4,7
из них домашние хозяйства в группировках / of them by groups:		
по наличию детей / having children		
домашние хозяйства, имеющие детей в возрасте до 16 лет / households having children under 16 years	4,8	3,7
из них домашние хозяйства, имеющие детей в возрасте до 3-х лет / of them households having children under 3 years	6,0	3,8
домашние хозяйства, не имеющие детей в возрасте до 16 лет / households not having children under 16 years	5,9	5,2
по числу детей в возрасте до 16 лет / number of children under 16 years		
домашние хозяйства, имеющие 1-го ребенка / households having 1 child	4,5	3,6
домашние хозяйства, имеющие 2-х детей / households having 2 children	4,5	3,2
домашние хозяйства, имеющие 3-х и более детей / households having 3 and more children	8,1	6,4
по социально-демографическому типу / sociodemographic characteristics		
многодетные семьи / large families	8,2	5,1
неполные семьи / single parent families	7,4	4,9
молодые семьи / young families	5,7	4,3
только неработающие пенсионеры / only not working pensioners families	12,3	10,8
члены семьи — инвалиды всех возрастных групп / family members are disabled persons	9,4	8,4
по уровню доходов (по 20-ти процентным квинтильным группам) / income level (20 % quintile groups)		
1 квинтильная группа / 1 quintile group	10,7	9,1
2 квинтильная группа / 2 quintile group	7,5	6,1
3 квинтильная группа / 3 quintile group	5,9	5,0
4 квинтильная группа / 4 quintile group	3,7	3,2
5 квинтильная группа / 5 quintile group	2,1	1,9

Источник: [5]
Source: [5]

Налоговые льготы. Организации, оказывающие медицинские услуги

Налоговая политика является одним из самых действенных способов воздействия на состояние различных сфер деятельности. Налоговые инструменты широко используются для стимулирования более активного роста и развития предприятий приоритетных отраслей экономики, в том числе и в сфере здравоохранения.

Кроме того, следует отметить, что современная налоговая политика государства отличается ярко выраженной социальной ориентированностью. Это во многом обусловлено необходимостью формирования качественного, соответствующего требованиям современного инновационного уровня развития человеческого капитала. Без обеспечения качественного медицинского обслуживания, без обеспечения населения качественными и доступными лекарственными препаратами достижение указанной цели невозможно.

В целях реализации данной цели государством реализуются различные меры, в том числе в налоговой сфере. В частности, организации, осуществляющие медицинскую деятельность, имеют право применять налоговую ставку 0 процентов при соблюдении определенных условий, установленных налоговым законодательством [8. Статья 284.1; 9]. Перечень видов медицинской деятельности для реализации возможности применять налоговую ставку по налогу на прибыль организаций 0 процентов, устанавливается соответствующим постановлением Правительством Российской Федерации.

Кроме того, в Российской Федерации не облагается налогом на добавленную стоимость реализация ряда медицинских товаров [8. Статья 149; 9], например, медицинских инструментов, медицинских приборов и аппаратов, санитарно-гигиенических средств, тележек для инвалидов, специальных транспортных средств для инвалидов, очков и линз для коррекции зрения и т.д. [10]. Также освобождается от обложения НДС реализация большинства медицинских услуг [8. Статья 149].

В результате применения нулевой ставки по налогу на прибыль организаций компаниями, осуществляющими медицинскую деятельность, сумма недопоступления данного налога в бюджетную систему Российской Федерации составила по итогам 9 месяцев 2021 года 19,5 млрд р., по итогам 2020 года — 15,9 млрд р., по итогам 2019 года — 11,3 млрд р. Даже без учета окончательных сведений об объемах использованных льгот в целом в 2021 году очевидно, что с 2019 по 2021 год указанная сумма выросла примерно на 73 %. При этом число налогоплательщиков — медицинских организаций, воспользовавшихся нулевой ставкой по налогу на прибыль, выросло за тот же период примерно на 30 % (табл. 3).

Таблица 3 / Table 3

**Применение нулевой ставки по налогу
на прибыль медицинскими организациями**
Application of a zero rate on income tax by medical organizations

	2019	2020	9 мес. 2021 / 9 months of 2021
Сумма недопоступления налога в связи с применением нулевой ставки налога на прибыль организаций — организации, осуществляющие медицинскую деятельность, тыс. р. / The amount of tax shortfall due to the application of a zero rate of corporate income tax — organizations engaged in medical activities, thousand rubles	11 312 159	15 945 122	19 543 665
Количество налогоплательщиков — медицинских организаций, применивших ставку 0 % по налогу на прибыль организаций (ед.) / The number of taxpayers — medical organizations that applied the 0% rate for corporate income tax (units)	3 724	4 228	4 843
из них убыточных / of them unprofitable	205	368	322

Источник: составлено авторами по данным формы статистической налоговой отчетности 5-П [11]
Source: compiled by the authors based on the data of the statistical tax reporting form 5-P [11]

Кроме того, в последние годы растет и количество налогоплательщиков, применяющих освобождение от НДС при реализации медицинских товаров и услуг. В частности, в 2021 году указанную льготу при реализации медицинских товаров применяли 9 225 организаций, а в 2020 году — 8 666 организаций. При реализации медицинских услуг (за исключением услуг по уходу за больными, инвалидами и престарелыми) данную льготу применяли 9 269 организаций в 2021 году и 9 193 организаций — в 2020 году. Таким образом, за год количество налогоплательщиков, применяющих налоговую льготу по НДС при реализации медицинских товаров, выросло на 6,5 %, а количество налогоплательщиков, применяющих указанную льготу при реализации медицинских услуг (за исключением услуг по уходу за больными, инвалидами и престарелыми) увеличилось на 0,8 % (табл. 4).

Таблица 4 / Table 4

Количество налогоплательщиков, применяющих льготу по НДС
Number of taxpayers applying the VAT exemption

Операции, освобождаемые от налогообложения НДС / Operations exempt from VAT	2020	2021
Статья 149.2.1 НК РФ ⁵ / article 149.2.1 of the RF Tax Code	8 666	9 225
Статья 149.2.2 НК РФ ⁶ / article 149.2.2 of the RF Tax Code	9 193	9 269
Статья 149.2.3 НК РФ ⁷ / article 149.2.3 of the RF Tax Code	1 401	1 386

Источник: составлено авторами по данным формы статистической налоговой отчетности 1-НДС [11]
Source: compiled by the authors based on the data of the statistical tax reporting form 1-NDS [11]

⁵ Освобождение от НДС при реализации медицинских товаров.

⁶ Освобождение от НДС при реализации медицинских услуг (за исключением услуг по уходу за больными, инвалидами и престарелыми).

⁷ Медицинские услуги по уходу за больными, инвалидами и престарелыми.

При этом, несмотря на рост применения налоговых льгот организациями здравоохранения, медицинские товары и услуги не становятся доступнее для граждан, в первую очередь для наименее обеспеченных. Кроме того, качество оказываемых медицинских услуг не отвечает требованиям населения. Например, одним из косвенных свидетельств указанного факта могут послужить данные Росстата, согласно которым в 2020 году одной из основных причин не обращения гражданами за медицинской помощью в медицинские организации и за получением медицинской помощи из других источников явилась неудовлетворительная работа медорганизаций. На указанную причину в 2020 году приходилось 34,8 % всех случаев необращения за медицинской помощью (в 2018 году — 30,2 %, в 2016 году — 33 %) [5]⁸. При этом, как уже было отмечено ранее, объем медицинской помощи, финансируемой за счет средств бюджета и ОМС, явно недостаточен. Таким образом, с одной стороны, необращение за медицинской помощью вызвано недостаточно высоким качеством медицинского обслуживания, с другой стороны, недостаточностью средств. При этом недостаток средств существует как в отношении бюджетного финансирования и финансирования за счет средств ОМС, так и в отношении самостоятельной оплаты гражданами необходимых медицинских услуг (прежде всего, вследствие низкого уровня доходов большинства населения).

Налоговые льготы. Население

С другой стороны, в Российской Федерации существует ряд налоговых льгот и преференций, предоставляемых при предоставлении медицинских услуг населению. В частности, речь о возможности применения социальных налоговых вычетов. Социальные налоговые вычеты в области здравоохранения связаны с получением медицинских услуг и с приобретением лекарственных препаратов. Размер указанных вычетов равен сумме оплаты, произведенной физическим лицом в налоговом периоде за медицинские услуги и лекарственные средства за счет собственных средств. В составе данных платежей также учитываются взносы добровольного медицинского страхования.

Однако, размеры социальных налоговых вычетов ограничены законодательством. Сумма ограничения составляет 120 тыс. р. за налоговый период. Более того, ограничение относится ко всем социальным налоговым вычетам в совокупности (медицинские услуги, образовательные услуги, физкультурно-оздоровительные услуги, независимая оценка квалификации, дополнительные взносы на пенсионное страхование).

Исключение из данного правила составляют дорогостоящие медицинские услуги, в отношении которых налоговый вычет применяется в объеме полной стоимости услуг. Но возможность его применения связана с большим количе-

⁸ БГД — Социальное положение и уровень жизни населения России 2021 г. (gks.ru). URL: http://gks.ru/bgd/regl/b21_44/Main.htm. Дата обращения: 10.04.2022.

ством бюрократических сложностей, что, безусловно, сокращает масштабы его использования физическими лицами.

Выводы

Безусловно, возможность использования налоговых льгот и преференций, а также других аналогичных мер в сфере здравоохранения необходимо развивать и совершенствовать. Однако прежде всего необходимо оценить эффективность применения существующих налоговых льгот в сфере здравоохранения. Представляется, что на практике налоговые льготы, предоставляемые медицинским организациям, оказываются не настолько действенными, как предполагалось при их введении.

С другой стороны, целесообразно расширить состав налоговых льгот, предоставляемых населению, а также увеличить их размер. Кроме того, необходимо упростить процедуру их получения гражданами.

Указанные меры будут особенно важны в условиях недостаточности объема финансирования здравоохранения за счет средств бюджетной системы и ОМС.

С другой стороны, при увеличении масштабов финансирования медицинских услуг за счет бюджета и страховых взносов на обязательное медицинское страхование насущная необходимость в расширении применения социальных налоговых вычетов в области медицины может оказаться не так и велика. Основываясь на мировом опыте здравоохранения, можно предположить, что более эффективным было бы расширение финансирования оказания медицинской помощи населению за счет средств бюджетной системы и средств системы обязательного медицинского страхования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Авдеева Д.А. Показатели человеческого капитала в исследованиях экономического роста: обзор // Экономический журнал ВШЭ. 2022. Т. 26. № 2. С. 240–269. <https://doi.org/10.17323/1813-8691-2022-26-2-240-269>
2. Сбережение населения России: проблемы, задачи, пути решения. Научный доклад / Под ред. академика РАН Б.Н. Порфирьева. М.: Артис Принт, 2022. 168 с.
3. Улумбекова Г.Э., Калашикова Г.В. Подходы к формированию концепции национальной лекарственной политики. Часть 1. Анализ рынка лекарственных препаратов в РФ // ОРГЗДРАВ: новости, мнения, обучение. Вестник ВШОУЗ. 2018. № 4. С. 53–75. <https://doi.org/10.24411/2411-8621-2018-14001>
4. Улумбекова Г.Э., Гинойн А.Б., Калашикова А.В., Альвианская Н.В. Финансирование здравоохранения в России (2021–2024 гг.). Факты и предложения // ОРГЗДРАВ: новости, мнения, обучение. Вестник ВШОУЗ. 2019. Т. 5. № 4. С. 4–19. <https://doi.org/10.24411/2411-8621-2019-14001>
5. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://rosstat.gov.ru>. Дата обращения: 10.04.2022.
6. Черковец М.В., Ордынская Е.В. Особенности финансового поведения домашних хозяйств с разным уровнем доходов и возможности снижения неравенства с помощью мер фискальной политики // Научные труды ИМП РАН. М.: МАКС Пресс, 2020. С. 59–80.

7. Черковец М.В., Моисеев А.К. Анализ и прогноз развития рынка медицинских услуг с учетом различий в уровне доходов населения // Научные труды ИПП РАН. М.: МАКС Пресс, 2016. С. 357–380.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации. Части I и II.
9. Постановление Правительства РФ от 10.11.2011 № 917 (ред. от 11.09.2021) «Об утверждении перечня видов образовательной и медицинской деятельности, осуществляемой организациями, для применения налоговой ставки 0 процентов по налогу на прибыль организаций».
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2015 № 1042 (ред. от 26.04.2022) «Об утверждении перечня медицинских товаров, реализация которых на территории Российской Федерации и ввоз которых на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, не подлежат обложению (освобождаются от обложения) налогом на добавленную стоимость».
11. Официальный сайт Федеральной налоговой службы. URL: <http://nalog.gov.ru>. Дата обращения: 10.04.2022.

REFERENCES

1. Avdeeva D.A. Pokazатели chelovecheskogo kapitala v issledovaniyah jekonomicheskogo rosta: obzor [Human Capital Measures in Economic Growth Studies: An Overview]. *Jekonomicheskij zhurnal VShJe*. 2022;26(2):240–269 (In Russ.).
2. *Sberezhenie naselenija Rossii: problemy, zadachi, puti reshenija. Nauchnyj doklad* [Saving the Russia's Population: Problems, Tasks, Ways of Solution. Scientific Report]. Ed. by B.N. Porfir'ev. Moscow: Artik Print; 2022. 168 p. (In Russ.).
3. Ulumbekova G.Je., Kalashnikova G.V. Podhody k formirovaniyu koncepcii nacional'noj lekarstvennoj politiki. Chast' I. Analiz rynka lekarstvennykh preparatov v RF [Approaches to the Formation of the Concept of National Pharmaceutical Policy. Part I. Analysis of the Pharmaceutical Market in the Russian Federation]. *Vestnik VShOUZ*, 2018;4:53–75. URL: <https://www.vshouz.ru/journal/2018-god/analiz-rynka-lekarstvennykh-preparatov-v-rf/>. Accessed: 06.04.2022 (In Russ.).
4. Ulumbekova G.Je., Ginojan A.B., Kalashnikova A.V., Al'vianskaja N.V. Finansirovanie zdavoohranenija v Rossii (2021–2024 gg.). Fakty I predlozhenia [Healthcare Financing in Russia (2021–2024). Facts and Suggestions]. *Vestnik VShOUZ*, 2019;4:4–19. URL: https://www.vshouz.ru/upload/iblock/a86/%D0%92%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%BD%D0%B8%D0%BA_4_2019.pdf. Accessed: 06.04.2022 (In Russ.).
5. Oficial'nyj sajт Federal'noj sluzhby gosudarstvennoj statistiki [Federal State Statistics Service website]. URL: <http://rosstat.gov.ru>. Accessed: 06.04.2022 (In Russ.).
6. Cherkovec M.V., Ordynskaja E.V. Osobennosti finansovogo povedenija domashnih hozjajstv s raznym urovnem dohodov i vozmozhnosti snizhenija neravenstva s pomoshh'ju mer fiskal'noj politiki [Characteristics of Financial Behavior of Households with Different Income Levels and the Possibility of Reducing Inequality Using Fiscal Policy]. *Nauchnye trudy INP RAN*. Moscow: MAKS Press; 2020:59–80 (In Russ.).
7. Cherkovec M.V., Moiseev A.K. Analiz i prognoz razvitija rynka medicinskih uslug s uchedom razlichij v urovne dohodov naselenija [Analysis and Forecast of Health Services Market with Regard to Income Level]. *Nauchnye trudy INP RAN*. Moscow: MAKS Press; 2016:357–380 (In Russ.).
8. *Nalogovyj kodeks Rossijskoj Federacii. Chasti I i II* [Tax Code of the Russian Federation. Parts I, II] (In Russ.).
9. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 10.11.2011 N 917 (red. ot 11.09.2021) "Ob utverzhdenii perechnja vidov obrazovatel'noj i medicinskoj dejatel'nosti, osushhestvljaemoj organizacijami, dlja primenenija nalogovoj stavki 0 procentov po nalogu na pribyl' organizacij"* [Decree of the Government of the Russian Federation of 10.11.2011 N 917 (edition of 11.09.2021) "On Approval of the List of Types of Educational and Medical Activities Carried out by Organizations for the Application of a 0 Percent Tax Rate on Corporate Income Tax"] (In Russ.).

10. *Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 30.09.2015 N 1042 (red. ot 26.04.2022) "Ob utverzhdenii perechnja medicinskih tovarov, realizacija kotoryh na territorii Rossijskoj Federacii i vvoz kotoryh na territoriju Rossijskoj Federacii i inye territorii, nahodjashiesja pod ee jurisdikciej, ne podlezhajut oblozheniju (osvobozhdajuetsja ot oblozhenija) nalogom na dobavlennuju stoimost"* [Decree of the Government of the Russian Federation of 30.09.2015 N (edition of 26.04.2022) "On Approval of the List of Medical Goods, the Sale of which in the Territory of the Russian Federation and the Importation of which into the Territory of the Russian Federation and Other Territories under Its Jurisdiction Are not Subject to Taxation (Exempted from Taxation) with Value Added Tax"] (In Russ.).
11. *Official'nyj sajt Federal'noj nalogovoj sluzhby* [Tax Service of the Russian Federation website]. URL: <http://nalog.gov.ru>. Accessed: 06.04.2022 (In Russ.).

Информация об авторах:

Ордынская Елена Валерьевна — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, доцент кафедры государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов (ORCID ID: 0000-0002-4266-6244) (e-mail: eord@mail.ru).

Черковец Марина Владимировна — кандидат географических наук, старший научный сотрудник Института народнохозяйственного прогнозирования РАН (ORCID ID: 0000-0001-8451-7223) (e-mail: m_cherkovets@mail.ru).

Information about the authors:

Elena V. Ordynskaya — PhD in Economics, Leading Researcher, Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences; Associate Professor of the Department of State and Municipal Management, Peoples' Friendship University of Russia (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0002-4266-6244) (e-mail: eord@mail.ru).

Marina V. Cherkovets — PhD in Geographical Sciences, Senior Researcher, Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0001-8451-7223) (e-mail: m_cherkovets@mail.ru).




УПРАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКОЙ INFORMATION POLICY MANAGEMENT

DOI: 10.22363/2312-8313-2022-9-3-262-273

Научная статья / Research article

Фейковые новости в современных коммуникационных процессах

Э.Э. Шульц  

Московский государственный лингвистический университет,
119034, Россия, Москва, ул. Остоженка, 38/1
 nuapl@yandex.ru

Аннотация. Рассмотрено явление фейковых новостей в современных коммуникационных процессах. Анализируются характерные особенности фейковых новостей с точки зрения дезинформации, вмешательства иностранных акторов, манипуляции, медийных сообщений, направленных на повышение спроса. Фейковые новости рассматриваются с позиции медиатизации общества и появления понятия «медиадемократия». Автор приходит к выводу, что явление «фейковая новость» становится структурным понятием в современных медиа, что связано с особенностями медиа и социальной психологии, и это явление вписывается в ту особенность современного общества, которую французский философ Ж. Бодрийяр обозначил как симулякр.

Ключевые слова: фейк-ньюс, фейковые новости, fake-news, фактоид, медиатизация, современное медийное поле, современные медиакоммуникации, эффект реактенса, управление коммуникациями

Заявление о конфликте интересов: Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

История статьи:

Статья поступила в редакцию: 04.06.2022. Статья принята к публикации: 01.08.2022.


Для цитирования:

Шульц Э.Э. Фейковые новости в современных коммуникационных процессах // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. № 3. С. 262–273. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-3-262-273>



Fake News in Contemporary Communication Processes

Eduard E. Shults  

Moscow State Linguistic University,
38/1 Ostozhenka str., Moscow, Russian Federation, 119034
 nuap1@yandex.ru

Abstract. The article focuses on the phenomenon of fake news in contemporary communication processes. The article analyzes the characteristic features of fake news in terms of disinformation, interference by foreign actors, manipulation, media messages aimed at increasing demand. Fake news is considered from the standpoint of mediating society and the emergence of the concept of “media democracy”. The author concludes that the phenomenon of “fake news” becomes a structural concept in modern media, which is associated with the peculiarities of media and social psychology. This phenomenon fits into the peculiarity of modern society, which the French philosopher J. Baudrillard designated as a simulacrum.

Keywords: fake news, factoid, mediatization, contemporary media field, modern media communications, reactance, communications management

Conflicts of interest: The author declared no conflicts of interest.

Article history:

The article was submitted on 04.06.2022. The article was accepted on 01.08.2022.

For citation:

Shults E.E. Fake News in Contemporary Communication Processes. *RUDN Journal of Public Administration*. 2022;9(3):262–273. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-3-262-273>

Понятие «фейковые новости» (фейк-ньюс, fake-news) устойчиво появилось в американской общественной среде в 2016 г. и было связано с выборами президента США [1. Р. 1; 2. Р. 122; 3. Р. 138; 4. Р. 167–191; 5. Р. 327]. (Понятия «фейк» относительно медиасреды и «фейк-ньюс» встречались и до 2016 г., но не получили широкого распространения [6. С. 125; 7. С. 112–123]). В 2016 г. ими называли рекламные ролики и сообщения определенного характера: в соцсетях наличествовали ссылки, которые переводили на определенные тематические сообщения — например, на памятные события в истории этого дня в США, в которых будет история про убитого афроамериканца, уничтожение индейцев, акты расизма и сегрегации, убийства, известные скандальные события, проблемы мигрантов, неблагоприятные поступки американского правительства и т.д. К таким фейк-ньюс относили организацию акций протеста через соцсети и «накрутку» посещений, лайков и комментариев [4; 5]. Это были реальные, а не придуманные факты, но таким образом создавался определенный настрой. Считалось количество денег, заплаченных, например, Фейсбуку¹ за эти рекламные сообщения, и делался вывод о суммах, выплаченных за фейк-ньюс. Но такой подход однозначно нельзя признать корректным, иначе любые рекламные сообщения следует относить к фейк-ньюс.

¹ 21 марта 2022 г. Тверской суд города Москвы признал Meta (продукты Facebook и Instagram) экстремистской организацией.

Исследования (и в первую очередь американские) после выборов 2016 г. показали, что то, что назвали фейк-ньюс, использовали против обоих кандидатов, а не только против демократов. Американские исследования 2019–2022 гг. уже говорят о том, что поток фейк-ньюс был примерно одинаков против обоих кандидатов; возможно, можно осторожно говорить о том, что против кандидата-демократа он был чуть больше [2. Р. 124]. Исследователи стали отмечать, что влияние фейковых новостей на результаты выборов 2016 г. в Америке не приводятся, не обосновываются и не доказываются, а лишь демонстрируют, что фейковые новости были особенно широко распространены в этот период, когда среднестатистический американский взрослый столкнулся массово с фейк-ньюс [2. Р. 124].

Целый ряд авторов стали интерпретировать фейк-ньюс исключительно как «вмешательство иностранных акторов» [5. Р. 344]. Влияние российской информации (дезинформации) на выборы в других странах, предшествовавшие американским 2016 г., стали рассматриваться как фейк-ньюс ретроспективно: к такому явлению, например, некоторые исследователи отнесли выборы 2007 г. в Эстонии и 2008 г. в Грузии, в период присоединения Крыма к России — а также политическое противостояние с Трампом после его победы на выборах [2. Р. 124; 4. Р. 167, 171–173; 8. С. 288–328].

Генетическая связь с событиями 2016 г. и определенными действиями сохраняется, но с течением времени привязка понятия к определенной точке времени и очень специфическим условиям и действиям мешает полноценному использованию понятию, что ведет к его расширению и «отвязке» от конкретных условий возникновения.

Уже в 2019 г. американские исследователи вынуждены были признать, что современные определения фейк-ньюс сильно различаются и включают широкий спектр значений [4. Р. 169]. Почти сразу же американские исследования стали напоминать о возможности говорить о фейк-ньюс в американской прессе XIX века: определенные газеты использовали такие приемы для повышения интереса аудитории и увеличения продаж издания [1. Р. 42; 4. Р. 168; 9; 10]. Тогда остро встает вопрос: что относить к фейк-ньюс

Фейк-ньюс — это медиамистификация, связанная с погоней за сенсацией и спросом [7. С. 113, 116–117]; ложная информация, фальшивые новостные сообщения, распространяемые в СМИ под видом новостей [11. С. 416]; журналистское сообщение, опубликованное в СМИ, содержащее недостоверную и непроверенную информацию, не соответствующую реальным фактам и эмпирической действительности [12]. Ключевой проблемой здесь становится вопрос: фейк-ньюс — это недостоверные публикации, созданные без злого умысла [13], любая недостоверная информация [14. Р. 154] или сфабрикованные новостные материалы, которые целенаправленно вводят в заблуждение [15. С. 148; 16. С. 48; 17. С. 143–169; 18. Р. 213]? Часть исследователей и экспертов считают фейк-ньюс намеренным распространением дезинформации в СМИ (как традиционных, так и новых медиа) с целью введения в заблуждение, для получения финансовой или политической выгоды [19. С. 140; 20.

С. 298–299]. Более того, часть исследователей делает акцент в определении фейк-ньюс на направленности информационного вброса с провокационным и резонансным характером [21. С. 44; 22. С. 40]. «Фейки — это уловки, хитрости, психологические приемы, социотехники; управление ложными послылками, двусмысленностями и впечатлениями» [23. Р. 375]. Ряд исследователей считает, что фейк-ньюс — это только та ложная информация, которая направленно имеет своей целью ввести аудиторию в заблуждение [3. Р. 140]. Некоторые авторы отделяют фейки от дезинформации, так как первые могут случайно вводить в заблуждение, а вторая конструируется сознательно [24. С. 178].

Вопрос о манипуляциях — очень дискуссионный, потому что почти любая информация является манипулятивной. Даже та, которая, как представляется, не предназначена для манипулирования сознанием. Например: в Москве вырос самый большой дуб. Ищем: есть такой факт? Есть. Является ли эта информация манипулятивной. Вроде нет. Но часть реципиентов будет воспринимать это иначе: почему вы говорите о самом большом дубе именно в Москве? Вы утверждаете, что в другом месте не может вырасти самый большой дуб? Большие дубы могут родиться только в Москве в силу каких-то качеств и характеристик? Вы выделяете такими образом именно Москву и Россию в противовес существующему негативу? Вы заманиваете в Москву посмотреть эту достопримечательность? и т.д. И это на очень коротком и почти без тональностей сообщении.

Таким образом, почти любая информация является манипулятивной или, по крайней мере, реципиент сообщения может так ее воспринимать.

Обратимся к такому понятию как эффект реактенса [25. С. 69] — это когда потребитель полагает, что сообщение ему специально навязывается с целью манипуляции и принуждения к определенным действиям. В таком случае у потребителя возникает отторжение к такой информации и негатив. Отсюда существующее отношение к рекламе, заявлениям политиков, лозунгам избирательных кампаний и т.д. и т.п.

Этот эффект можно рассмотреть и в другом ракурсе. Например, еще в середине XX века отмечался эффект почти безоговорочного доверия американского потребителя сообщениям ТВ. До 2000-х гг. американский потребитель проявлял очень высокий уровень доверия к своим политическим элитам (несмотря на убийство Кеннеди, Уотергейт и другие регулярно проявляющиеся скандалы). Однако история с пересчетом голосов избирателей на выборах 2000 г. (Буш-Гор), затем с президентскими выборами в США 2016 и 2020 гг., и американский избиратель разделился на несколько групп. И принципиально здесь не только деление на Трамп и антиТрамп, а на тех, кто стал не доверять или с недоверием относиться к сообщениям американских элит и СМИ. Т.е. здесь можно говорить о приобретенном эффекте реактенса.

В России такой эффект более очевиден: здесь более скептически изначально относятся ко всем официальным заявлениям, заявлениям политиков и СМИ. Уровень такого скепсиса и недоверия то растет, то снижается в зависимости от исторических периодов в XX и XXI веке, но мы можем его

наблюдать даже без специальных исследований. Это исторический процесс, который обусловлен различными волнами и необходимостью выстраивания доверительных отношений. США сейчас, насколько можно судить, находится в этапе потери доверительных отношений между властью, элитами, СМИ и народом. Такие исторические волны вполне объективны и достаточно регулярны.

Все это возвращает нас к проблеме применимости понятия «фейк-ньюс» на основе оценки манипулятивного воздействия [26]: как оценивать и применять, если отношение к манипулятивному воздействию складывается исключительно в голове потребителя? Это субъективное восприятие, которое не позволяет дать объективный критерий [Проблема исторических интерпретаций см.: 27; 28]. Даже если мы проведем социологический опрос о восприятии той или иной информации как фейковой, на выходе мы получим отношение определенных групп, пусть даже больших, но ограниченных территорией, социально-демографическими признаками и т.д. Здесь может возникать проблема интерпретаций тех или иных событий, а не проблема ложной информации.

Многие авторы считают, что проблема фейк-ньюс лежит в современной медиатизации [29. С. 231]. Позиция такова: если бы материалы писались профессиональными редакциями, профессиональными журналистами, у которых есть морально-этический и профессиональный кодекс, которые подчиняются законам о СМИ, то фейк-ньюс практически бы не было [2. Р. 124; 12; 30. С. 100; 31. Р. 152]. Здесь, наверное, можно согласиться только с одним, что их было бы меньше.

То, что фейк-ньюс — черта всех СМИ и до современного информационного общества, очевидно, и дискутировать здесь нет смысла. То, что сегодня большая доля общества занимается технологиями медиа как в традиционных СМИ, так и в новых медиа, и то, что большинство этих людей не подготовлены профессионально для журналистской деятельности — это тоже факт.

В качестве причин появления или повышенного проявления фейковых сообщений в современности исследователи называют: 1) склонность потребителя медиа к негативу; 2) снижение журналистских стандартов; 3) растущая медиатизация общества [23. Р. 376; 32. Р. 177–201].

К современным западным обществам западные исследователи стали применять понятие «медиадемократий», где демократические функции все больше полагаются на инфраструктуру массовых коммуникаций, в котором демократические функции все больше полагаются на инфраструктуру массовых коммуникаций. СМИ уже не являются нейтральным посредником между государством и гражданами, а становится активным игроком, который трансформирует политику, действуя в соответствии со своими собственными суждениями и правилами [23. Р. 376; 33. Р. 720–727; 34. Р. 247–261]. В этом смысле «опосредованная реальность становится более важной, чем действительная реальность, в том смысле, что это опосредованная реальность, к которой люди имеют доступ и на которую реагируют» [35. Р. 238].

Фейк-ньюс, таким образом, вполне вписываются и в ту особенность современного общества, которую французский философ Бодрийяр обозначил как симулякр. Создается определенный симулякр, и мы живем в этом симулякре. Классическое произведение по данной теме — «Хвост виляет собакой». Для поднятия рейтинга президента США политтехнологи придумывают войну в Албании. Над Албанией сбит американский летчик, общество консолидируется вокруг президента в кампании за освобождение этого летчика; придумывается целая легенда: в школе у него было прозвище «Башмачок», вся страна надевает старые башмачки, забрасывает башмаки на деревья в поддержку своего героя, требует атаки авиации США на Албанию. Т.е. все население Америки верит, что идет война с Албанией. Албания подает дипломатические ноты протеста, ее представители выступают в СМИ с протестами и недоумением, что никакой самолет Албания не сбивала, летчика в плену нет, войны с США тоже нет. Однако это не имеет никакого значения, потому что большая часть населения США верит в эти события — эти люди живут в созданном симулякре.

Тут мы подходим к еще одному понятию, которое называется «фактоид». Фактоид — это событие, которое становится фактом в связи с его публикацией в СМИ. То есть, появляясь с медийном пространстве, фактоид становится фактом для всех или для многих [36. С. 128]. Население верит, что это реальность и начинает действовать исходя из того, что это реальность.

Три месяца конца 2021 — начала 2022 г. СМИ писали и говорили о нападении России на Украину. В итоге перестало играть значение, нападет ли Россия на Украину, потому что эту тему максимально отыграли в информационном пространстве: СМИ и политики делали рейтинги и цитируемость, половина мира жила в полном ощущении, что Россия то ли уже напала на Украину, то ли вот-вот нападет. Дальнейшие действия стороны, про которую пишут, уже в принципе не играют никакой роли. Что бы ни сделала эта сторона, в медийном пространстве это можно повернуть как угодно. Это фейк-ньюс? На том этапе — да. Но если в него верит огромное количество населения? Как определить эти фейк-ньюс? Голосованием? Вводом оценки экспертов? Но на каждой стороне будут свои эксперты со своей позицией.

Приведем пример из повседневности и мира спорта. В 2019 г. появились сообщения, что игроком Манчестер Юнайтед Полем Погба интересуется мадридский Реал: тренер мадридского Реала Зинедин Зидан очень желает видеть этого футболиста в своей команде. Отсылки даются к некоей инсайдерской информации. При этом заявлений руководства мадридского Реала и Зинедина Зидана не происходит. Медиа переполнены эти сообщением. Приходит трансферное окно, но трансфера не происходит. Медиа обыгрывают это таким образом, что между тренером клуба и руководством произошло некое недопонимание, и в это трансферное окно игрока не приобрели. В следующее трансферное окно игрока снова не берут. Реакция медиа: да, так произошло, но это никак не противоречит нашей информации, так как цена на Поля Погба высока, но в связи с окончанием контракта резко снизится в следующее транс-

ферное окно, когда Реал его и купит. Однако в следующее трансферное окно трансфер снова не совершается. Медиа: Зидан и клуб продолжают желать за-получить игрока, но решили взять его совсем бесплатно, когда закончится кон-тракт в следующее трансферное окно или через одно. Зинедин Зидан уходит из Реала, но теперь игрока продолжает хотеть за-получить президент клуба. В следующие трансферные окна Поль Погба так и не попадает в мадридский Реал и оказывается в итоге совершенно в другом клубе. Это обосновывается изменившейся обстановкой, новыми целями и т.д. Мы не знаем, насколько реальна вся эта история, но созданный симулякр позволял в течение двух-трех лет как традиционным, так и новым медиа, зарабатывать на этой истории: заходы, прочтение, лайки, комментарии, репосты и т.д. — т.е. продаваемый рекламный объем.

Итак, созданный симулякр приносит информационное удовлетворение одним и финансовые дивиденды другим в системе «медиа — потребитель». И это является повседневной жизнью современных медиа.

Таким образом, фейк-ньюс — это явление, которое распространилось больше в наше время в связи с медиатизацией общества, и это имеет под со-бой большую основу. Однако понимание фейков как исключительно ложной информации в социальных сетях [5. Р. 327; 19. С. 139–152; 37. Р. 1–17] или «мистифицирующих практик в новых медиа» [7. С. 120–121], или «конку-рентного понимания новости, пришедшего вместе с соцмедиа» [24. С. 48] вы-зывает множество вопросов. Можно утверждать и то, что с появлением жур-налистики и рекламы, которые наблюдаются в Древней Греции и Древнем Риме, появились фейки и фейк-ньюс, которые могут возникать целенаправ-ленно и случайно. Современность принесла медиатизацию общества, которая привела к масштабному количественному росту, привела к качественным из-менениям, но не «придумала» явление.

Современные события показывают возможность создания быстро миллио-нов фейк-ньюс. Массовость преодолевает качество. Наверное, это особенность современного массового сознания. Создание массы плохо подготовленных фей-ков, которые распадутся очень быстро, превалирует над созданием штучных хорошо фундированных фейков. Еще одна особенность строится на клиповом мышлении. Информация действует в течение очень ограниченного количества времени, потом выбрасывается. Например, несколько лет назад появилось т.н. «Панамское досье», которое «раскрывало» зарубежные счета с огромными вкладами представителями руководства различных стран. Согласно этому до-сье у руководства России значились счета с огромными суммами, однако после объявления санкций в 2022 г. и арестом счетов эти счета не были найдены. При этом, 99% населения уже не вспоминает, как обвиняли руководство и жарко дискутировали еще в 2016 году на эту тему, и не воспринимает всплывшую прямо противоположную информацию как конфликтующую с прежней.

Фейк-ньюс становится структурным понятием в современных медиа, поэтому вопрос определения данного понятия несет в себе серьезные слож-ности. Фейковые новости, или близкие к этому понятию материалы, сильно

вплетены в современные коммуникационные процессы, что делает сложным борьбу с этим явлением. Не случайно законодательство концентрируется на такой ложной информации, имеющей публичное распространение, которая является заведомо ложной, общественно значимой, повлекшей тяжкие последствия [38; 39; 40].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Barclay D.A.* Fake News, Propaganda, and Plain Old Lies. How to Find Trustworthy Information in the Digital Age. The Rowman & Littlefield Publishing Group, Inc., 2018.
2. *Dale T.* The Fundamental Roles of Technology in the Spread of Fake News // Handbook of Research on Deception, Fake News, and Misinformation Online / Ed. by I.E. Chiluya, S.A. Samoilenko. IGI Global, 2019. P. 122–137.
3. *Grazulis A., Rogers R.* “Ridiculous and Untrue — FAKE NEWS!”: The Impact of Labeling Fake News // Handbook of Research on Deception, Fake News, and Misinformation Online / Ed. by I.E. Chiluya, S.A. Samoilenko. IGI Global, 2019. P. 138–151.
4. *Guadagno R.E., Guttieri K.* Fake News and Information Warfare: An Examination of the Political and Psychological Processes from the Digital Sphere to the Real World // Handbook of Research on Deception, Fake News, and Misinformation Online / Ed. by I.E. Chiluya, S.A. Samoilenko. IGI Global, 2019. P. 167–191.
5. *Sylvia J. J., Moody K.* False Information Narratives: The IRA’s 2016 Presidential Election Facebook² Campaign // Handbook of Research on Deception, Fake News, and Misinformation Online / Ed. by I.E. Chiluya, S.A. Samoilenko. IGI Global, 2019. P. 326–348.
6. *Землянова Л.М.* Коммуникативистика и средства информации. Англо-русский толковый словарь концепций и терминов М.: Изд-во Моск. ун-та, 2004.
7. *Иссерс О.С.* Медиафейки: между правдой и мистификацией // Коммуникативные исследования. 2014. № 2. С. 112–123.
8. *Шульц Э.Э.* Технологии бунта. (Технологии управления радикальными формами социального протеста в политическом контексте). М.: ПФОП, 2014.
9. *Atkins L.* Skewed: A Critical Thinker’s Guide to Media Bias. Amherst, New York: Prometheus Books, 2016.
10. *LaFrance A.* How the Fake News Crisis of 1896 Explains Trump // The Atlantic. 20.01.2017. URL: <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2017/01/the-fakenews-crisis-120-years-ago/513710/>. Дата обращения: 01.05.2022.
11. Медиалингвистика в терминах и понятиях: словарь-справочник / под ред. Л.П. Дускаевой. М.: Флинта, 2018.
12. *Ильченко С.Н.* Фейк в практике электронных СМИ: критерии достоверности // Медиа-скоп: электрон. науч. журнал. 2016. № 4. URL: <http://www.mediascope.ru/2237>. Дата обращения: 01.05.2022.
13. *Barthel M., Mitchell A., Holcomb J.* Many Americans Believe Fake News is Sowing Confusion // Pew Research Center. 15.12.2016. Available at: <https://www.journalism.org/2016/12/15/many-americans-believe-fake-news-is-sowing-confusion/>. Дата обращения: 14.04.2020.
14. *Bakir V., McStay A.* Fake News and the Economy of Emotions: Problems, Causes, Solutions // Digital Journalism. 2017. № 6(2). P. 154–175.
15. *Зелинский С.А.* Информационно-психологическое воздействие на массовое сознание. СПб: Скифия, 2018.
16. *Распопова С.С., Богдан Е.Н.* Фейковые новости: природа происхождения // Вестник Челябинского государственного университета. 2017. № 11. С. 48–53.
17. *Суходолов А.П., Бычкова А.М.* «Фейковые новости» как феномен современного меди-апространства: понятие, виды, назначение, меры противодействия // Вопросы теории и практики журналистики. 2017. № 2(6). С. 143–169.
18. *Allcott H., Gentzkow M.* Social Media and Fake News in the 2016 Election // Journal of Economic Perspectives. 2017. № 31(2). P. 211–236.

19. Головацкая О.Е. Значение и происхождение термина «Fake news» // Коммуникология. 2019. Т. 7. № 2. С. 139–152.
20. Соловьев А.И. Fake News как средство пропаганды: фальшивые новости признаются правдивыми, а реальные — фейками // Международная журналистика—2017: идея интеграции интеграций и медиа: материалы VI Междунар. науч.–практ. конф., Минск, 16 февраля 2017 г. Минск, 2017. С. 298–299.
21. Акименко Г.В., Начева Л.В., Лопатин А.А., Селедцов А.М., Кирина Ю.Ю. Инфодемия: фейковые новости в условиях пандемии // Вестник общественных и гуманитарных наук. 2021. Т. 2. № 3. С. 43–52.
22. Маноило А.В. «Фейковые новости» как угроза национальной безопасности и инструмент информационного управления // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 2019. № 2. С. 37–45.
23. Samoilenko S.A., Miroshnichenko A. Profiting From the “Trump Bump”: The Effects of Selling Negativity in the Media // Handbook of Research on Deception, Fake News, and Misinformation Online / Ed. by I.E. Chiluya, S.A. Samoilenko. IGI Global, 2019. P. 375–391.
24. Почепцов Г.Г. (Дез) информация. Киев: Паливода, 2019.
25. Шульц Э.Э. Основы маркетинга. М.: Проспект, 2021.
26. Чумиков А.Н. Актуальный продукт информационной войны: принципы и признаки // «Коммуникационный вектор — 2022». Материалы симпозиума: Сборник статей / Под ред. д.п.н. профессора Чумикова А.Н., к.и.н. доцента Шульца Э.Э. Москва: Проспект, 2022.
27. Багдасарян В.Э., Журавлев В.В., Ларионов А.Э., Федорченко С.Н., Шульц Э.Э. Взгляд молодежи на советскую эпоху: между перспективами новых идентичностей и вызовами войн памяти // Журнал политических исследований. 2022. Т. 6. № 1. С. 85–97.
28. Larionov A., Baghdasaryan V., Fedorchenko S., Shults E. Exogenous Factors of Memory Formation about the Great Soviet Era in Contemporary Russia // LINGCURE. 2021. Vol. 5. № S3.
29. Соколова Д.В. Специфика фактчекинга в цифровой среде // Век информации. 2018. № 2–1. С. 231–232.
30. Архангельская И.Б., Архангельская А.С. Фейк-ньюс в доцифровую и цифровую эпохи // Знак: проблемное поле медиаобразования. 2020. № 3 (37). С. 95–104.
31. Adikpo J.A. Fake Online News: Rethinking News Credibility for the Changing Media Environment // Handbook of Research on Deception, Fake News, and Misinformation Online / Ed. by I.E. Chiluya, S.A. Samoilenko. IGI Global, 2019. P. 152–166.
32. Esser F., Matthes J. Mediatization Effects on Political News, Political Actors, Political Decisions, and Political Audiences // Democracy in the Age of Globalization and Mediatization / Ed. by H. Kriesi, S. Lavenex. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2013. P. 177–201.
33. Donges P. Media Democracy // The International Encyclopedia of Political Communication / Ed. by G. Mazzoleni. Malden, MA: Wiley Blackwell, 2016. P. 720–727.
34. Mazzoleni G., Schulz W. Mediatization of Politics: A Challenge for Democracy // Political Communication. 1999. № 16(3). P. 247–261.
35. Strömbäck J. Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics // The International Journal of Press/Politics. 2008. № 13(3). P. 228–246.
36. Чумиков А.Н. Конфликтные коммуникации в медийном поле // Коммуникология. 2021. Т. 9. № 2. С. 125–142.
37. Pal A., Banerjee S. Understanding Online Falsehood from the Perspective of Social Problem // Handbook of Research on Deception, Fake News, and Misinformation Online / Ed. by I.E. Chiluya, S.A. Samoilenko. IGI Global, 2019. P. 1–17.
38. Федеральный закон от 01.04.2020 № 100–ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации: [сайт]. 01.04.2020. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004010073>. Дата обращения: 01.05.2022.
39. Федеральный закон от 04.03.2022 № 32–ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Рос-

- сийской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации: [сайт]. 04.03.2022. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203040007>. Дата обращения: 01.05.2022.
40. Федеральный закон от 18.03.2019 № 31–ФЗ «О внесении изменений в статью 15–3 Федерального закона “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”» // Официальный интернет-портал правовой информации: [сайт]. 18.03.2019. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201903180031?index=0&rangeSize=1>. Дата обращения: 01.05.2022.

REFERENCES

1. Barclay D.A. *Fake News, Propaganda, and Plain Old Lies. How to Find Trustworthy Information in the Digital Age*. The Rowman & Littlefield Publishing Group, Inc.; 2018.
2. Dale T. The Fundamental Roles of Technology in the Spread of Fake News. *Handbook of Research on Deception, Fake News, and Misinformation Online*. Ed. by I.E. Chiluiwa, S.A. Samoilenko. IGI Global; 2019: 122–137.
3. Grazulis A., Rogers R. “Ridiculous and Untrue — FAKE NEWS!”: The Impact of Labeling Fake News. *Handbook of Research on Deception, Fake News, and Misinformation Online*. Ed. by I.E. Chiluiwa, S.A. Samoilenko. IGI Global; 2019: 138–151.
4. Guadagno R.E., Guttieri K. Fake News and Information Warfare: An Examination of the Political and Psychological Processes from the Digital Sphere to the Real World. *Handbook of Research on Deception, Fake News, and Misinformation Online*. Ed. by I.E. Chiluiwa, S.A. Samoilenko. IGI Global; 2019: 167–191.
5. Sylvia J.J., Moody K. False Information Narratives: The IRA’s 2016 Presidential Election Facebook Campaign. *Handbook of Research on Deception, Fake News, and Misinformation Online*. Ed. by I.E. Chiluiwa, S.A. Samoilenko. IGI Global; 2019: 326–348.
6. Zemlyanova L.M. *Kommunikativistika i sredstva informacii. Anglo-russkij tolkovyj slovar' koncepcij i terminov* [Communication and Media. English-Russian Explanatory Dictionary of Concepts and Terms]. Moscow: MSU Publishing House; 2004 (In Russ.).
7. Issers O.S. Mediafejkji: mezhdu pravdoj i mistifikacij [Media: Between Truth and Hoax]. *Kommunikativnye issledovanija*. 2014;2:112–123 (In Russ.).
8. Shults E.E. *Tehnologii bunta. (Tehnologii upravljenja radikal'nymi formami social'nogo protesta v politicheskom kontekste)* [Riot Technologies. (Technologies for Managing Radical Forms of Social Protest in a Political Context)]. Moscow: PFOP; 2014 (In Russ.).
9. Atkins L. *Skewed: A Critical Thinker's Guide to Media Bias*. Amherst, New York: Prometheus Books; 2016.
10. LaFrance A. How the Fake News Crisis of 1896 Explains Trump. *The Atlantic*. 20.01.2017. URL: <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2017/01/the-fakenews-crisis-120-years-ago/513710/>. Accessed: 01.05.2022.
11. *Medialingvistika v terminah i ponjatijah: slovar' -spravochnik* [Medialinguistics in Terms and Concepts: Dictionary-reference. Ed. by L.R. Duskaeva]. Moscow: Flint; 2018 (In Russ.).
12. Ilchenko S.N. Fejk v praktike jelektronnyh SMI: kriterii dostovernosti [Fake in the Practice of Electronic Media: Confidence Criteria]. *Mediascope*. 2016; 4. URL: <http://www.mediascope.ru/2237>. Accessed: 01.05.2022 (In Russ.).
13. Barthel M., Mitchell A., Holcomb J. Many Americans Believe Fake News is Sowing Confusion. *Pew Research Center*. 15.12.2016. Available at: <https://www.journalism.org/2016/12/15/many-americans-believe-fake-news-is-sowing-confusion/>. Accessed: 14.04.2020.
14. Bakir V., McStay A. Fake News and the Economy of Emotions: Problems, Causes, Solutions. *Digital Journalism*. 2017;6(2):154–175.
15. Zelinsky S.A. *Informacionno-psihologicheskoe vozdejstvie na massovoe soznanie* [Informational and Psychological Impact on Mass Consciousness]. St. Petersburg: Scythia; 2018 (In Russ.).
16. Raspopova S.S., Bogdan E.N. Fejkovyje novosti: priroda proishozhdenija [Fake News: Nature of Origin]. *Vestnik Cheljabinskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2017;11:48–53 (In Russ.).

17. Sukhodolov A.P., Bychkova A.M. «Fejkovye novosti» kak fenomen sovremennogo mediaprostranstva: ponjatie, vidy, naznachenie, mery protivodejstvija [“Fake News” as a Phenomenon of Modern Media Space: Concept, Types, Purpose, Countermeasures]. *Voprosy teorii i praktiki zhurnalistiki*. 2017;2(6):143–169 (In Russ.).
18. Allcott H., Gentzkow M. Social Media and Fake News in the 2016 Election. *Journal of Economic Perspectives*. 2017;31(2):211–236.
19. Golovatskaya O.E. Znachenie i proishozhdenie termina «Fake news». Meaning and Origin of the Term “Fake News”. *Kommunikologija*. 2019;7(2):139–152 (In Russ.).
20. Soloviev A.I. Fake News kak sredstvo propagandy: fal’shivye novosti priznajutsja pravdivymi, a real’nye — fejkami [Fake News as a Means of Propaganda: Fake News Is Recognized as True, and Real News Is Recognized as Fakes]. *International Journalism-2017: The Idea of Integrating Integration and Media: Materials of VI International Scientific-practical. conf.*, Minsk, February 16, 2017. Minsk; 2017:298–299 (In Russ.).
21. Akimenko G.V., Nacheva L.V., Lopatin A.A., Seledtsov A.M., Kirina Y.U. Infodemija: fejkovye novosti v usloviyah pandemii [Infodemia: Fake News in a Pandemic]. *Vestnik obshhestvennyh i gumanitarnykh nauk*. 2021;2(3):43–52 (In Russ.).
22. Manoilo A.V. «Fejkovye novosti» kak ugroza nacional’noj bezopasnosti i instrument informacionnogo upravljenija [“Fake News” as a Threat to National Insecurity and an Information Management Tool]. *Bulletin of Moscow University. Ser. 12. Political Sciences*. 2019;2:37–45 (In Russ.).
23. Samoilenko S.A., Miroschnichenko A. Profiting From the “Trump Bump”: The Effects of Selling Negativity in the Media. *Handbook of Research on Deception, Fake News, and Misinformation Online*. Ed. by I.E. Chiluwa, S.A. Samoilenko. IGI Global; 2019: 375–391.
24. Pocheptsov G.G. *(Dez) informacija* [(Dez) information]. Kyiv: Palivoda; 2019 (In Russ.).
25. Shults E.E. *Osnovy marketinga* [Fundamentals of Marketing]. Moscow: Prospect; 2021 (In Russ.).
26. Chumikov A.N. Aktual’nyj produkt informacionnoj vojny: principy i priznaki [Current Product of Information Warfare: Principles and Signs]. “*Communication Vector — 2022*”. Symposium materials: Collection of articles. Ed. by Chumikov A.N., Schulz E.E. Moscow: Prospect; 2022 (In Russ.).
27. Baghdasaryan V.E., Zhuravlev V.V., Larionov A.E., Fedorchenko S.N., Shults E.E. Vzglyad molodezhi na sovetskiju jepohu: mezhdru perspektivami novykh identichnostej i vyzovami vojn pamjati [Youth’s View on the Soviet Era: Between the Prospects of New Identities and the Challenges of Memory Wars]. *Zhurnal politicheskikh issledovanij*. 2022;6(1):85–97 (In Russ.).
28. Larionov A., Baghdasaryan V., Fedorchenko S., Shults E. Exogenous Factors of Memory Formation about the Great Soviet Era in Contemporary Russia. *LINGCURE*. 2021; 5; S3.
29. Sokolova D.V. Specifika faktchekinga v cifrovoj srede [Specificity of Factchecking in the Digital Environment]. *Vek informacii*. 2018;2–1:231–232 (In Russ.).
30. Arkhangel’skaya I.B., Arkhangel’skaya A.S. Fejk-n’jus v docifrovuju i cifrovuju jepohi [Fake News in the Pre-digital and Digital Epochs]. *Znak: problemnoe pole mediaobrazovanija*. 2020;3(37):95–104 (In Russ.).
31. Adikpo J.A. Fake Online News: Rethinking News Credibility for the Changing Media Environment. *Handbook of Research on Deception, Fake News, and Misinformation Online*. Ed. by I.E. Chiluwa, S.A. Samoilenko. IGI Global; 2019: 152–166.
32. Esser F., Matthes J. Mediatization Effects on Political News, Political Actors, Political Decisions, and Political Audiences. *Democracy in the Age of Globalization and Mediatization*. Ed. by H. Kriesi, S. Lavenex. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan; 2013: 177–201.
33. Donges P. Media Democracy. *The International Encyclopedia of Political Communication*. Ed. by G. Mazzoleni. Malden. MA: Wiley Blackwell; 2016: 720–727.
34. Mazzoleni G., Schulz W. Mediatization of Politics: A Challenge for Democracy. *Political Communication*. 1999;16(3):247–261.
35. Strömbäck J. Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics. *The International Journal of Press/Politics*. 2008;13(3):228–246.
36. Chumikov A.N. Konfliktnye kommunikacii v medijnom pole [Conflict Communications in the Media Field]. *Kommunikologija*. 2021;9(2):125–142 (In Russ.).

37. Pal A., Banerjee S. Understanding Online Falsehood from the Perspective of Social Problem. *Handbook of Research on Deception, Fake News, and Misinformation Online*. Ed. by I.E. Chilwa, S.A. Samoilenko. IGI Global; 2019: 1–17.
38. Federal Law of 01.04.2020 No. 100-FZ “On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and Articles 31 and 151 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation”. *Official Internet Portal of Legal Information*. 01.04.2020. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004010073>. Accessed: 01.05.2022 (In Russ.).
39. Federal Law of 04.03.2022 No. 32-FZ “On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and Articles 31 and 151 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation”. *Official Internet Portal of Legal Information*. 04.03.2022. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203040007>. Accessed: 01.05.2022 (In Russ.).
40. Federal Law of 18.03.2019 No. 31-FZ “On Amendments to Article 15–3 of the Federal Law ‘On Information, Information Technologies and Information Protection’”. *Official Internet Portal of Legal Information*. 18.03.2019. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201903180031?index=0&rangeSize=1>. Accessed: 01.05.2022 (In Russ.).

Информация об авторе:

Шульц Эдуард Эдуардович — кандидат исторических наук, доцент, заведующий кафедрой коммуникационных технологий Московского государственного лингвистического университета (ORCID ID: 0000-0002-9067-6228) (e-mail: nuap1@yandex.ru).

Information about the author:

Eduard E. Shults — PhD in History, Associate Professor, Head of the Department of Communication Technologies, Moscow State Linguistic University (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0002-9067-6228) (e-mail: nuap1@yandex.ru).




DOI: 10.22363/2312-8313-2022-9-3-274-282

Научная статья / Research article

Электронная демократия как идеологическая база цифровизации государственного управления: противоречия

Е.А. Солина  

Российский университет дружбы народов,
117198, Москва, Россия, ул. Миклухо-Маклая, 6
 1032216177@rudn.ru

Аннотация. Электронная форма демократии несет в себе потенциал к разрешению кризиса систем современного демократического устройства, однако в последнее время ее концепция вызывает все больше критики. В связи с этим у исследователей возникает интерес к выявлению причин подобной тенденции. Автор высказывает предположение, что суть проблемы э-демократии — в ее внутренних противоречиях: а) соприкосновении концепции с другими теориями демократии; б) этических вопросах эксплуатации ИКТ в рамках политической сферы. К первым относятся совмещение в единой конструкции фундаментальных черт одновременно прямой, делиберативной и представительной демократии; подмена принципов прямой демократии принципами плебисцитарной; разнонаправленность устремлений, выражающихся в вовлечении при внутренней апатии к сфере политического. Этические противоречия: максимизация прозрачности при высокой манипулятивности; независимость решений при спорной анонимности; сокращение бюрократических процедур при учащении актов мошенничества; уменьшение числа абсентистов при сохраняющемся недоверии к системе. Также методы электронной демократии в рамках одного социума могут создавать посылки и к цифровой авторитаризации, и к усилению роли гражданского общества. Вывод: разрешение указанных противоречий может поспособствовать развитию концепции электронной демократии и практики ее применения во всем мире.

Ключевые слова: э-демократия, прямая демократия, представительная демократия, делиберативная демократия, цифровизация, э-правительство

Заявление о конфликте интересов: Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

История статьи:

Статья поступила в редакцию: 05.04.2022. Статья принята к публикации: 30.07.2022.


Для цитирования:

Солина Е.А. Электронная демократия как идеологическая база цифровизации государственного управления: противоречия // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. № 3. С. 274–282. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-3-274-282>



E-democracy as Ideological Basis of Public Administration Digitalization: Contradictions

Evgeniia A. Solina  

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University),
6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, Russian Federation, 117198
 1032216177@rudn.ru

Abstract. The electronic form of democracy carries the potential to resolve the crisis of the systems of the modern democratic structure, but recently its concept has been increasingly criticized. In this regard, researchers are interested in identifying the causes of this trend. The author suggests that the essence of the problem of e-democracy is in its internal contradictions: a) the convergence of the concept with other theories of democracy; b) ethical issues of the ICT exploitation within the political sphere. The former includes the combination in a single construction of fundamental features of both direct, deliberative and representative democracy in a single construction; substitution of the principles of direct democracy by the principles of plebiscite democracy; multidirectional aspirations expressed in involvement with the simultaneously existing internal apathy to the political sphere. Ethical contradictions: maximizing transparency with high manipulability; independence of decisions with controversial anonymity; reducing bureaucratic procedures as fraud acts increase; reduced number of absentists with persisting distrust of the system. Also, the methods of e-democracy within one society can create premises for both digital authoritarianization and the strengthening of the role of civil society.

Keywords: e-democracy, direct democracy, representative democracy, deliberative democracy, digital technology, remote electronic voting

Conflicts of interest: The author declared no conflicts of interest.

Article history:

The article was submitted on 05.04.2022. The article was accepted on 30.07.2022.

For citation:

Solina E.A. E-democracy as Ideological Basis of Public Administration Digitalization: Contradictions. *RUDN Journal of Public Administration*. 2022;9(3):274–282. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-3-274-282>

С момента утверждения официальной концепции 6 мая 2008 года и начала внедрения 10 сентября 2009 года тема электронного правительства в России поднимается регулярно. На постоянной основе реализуются и проекты по его внедрению в сферу государственного и муниципального управления. Так, например, курирующий данную сферу вице-премьер Д. Чернышенко в конце марта 2022 г. объявил о создании единого пространства государственного документооборота в России (ГосЭДО). При этом идеологически электронное правительство основывается в большой степени на теории электронной демократии. Однако в последнее время наблюдается больше критики касательно ее воплощения на практике.

В таком контексте понимание сущностных причин указанной тенденции может дать толчок к разрешению кризиса современных систем демократического устройства. Предположение, выдвигаемое авторами данной статьи: суть проблемности, сложившейся вокруг реализации э-демократии и ее элементов, кроется в ее внутренних противоречиях. Во-первых, феноменологическое

соприкосновение с другими концепциями демократических систем, а во-вторых, этические вопросы эксплуатации ИКТ в рамках политической сферы.

Дескрипция электронной (виртуальной, цифровой) демократии в усредненной интерпретации может быть сформулирована следующим образом: э-демократия — это форма демократии, предполагающая использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в политических процессах, процессах управления, принятии политических решений [1]. Обоснованием ее внедрения является потенциал новейших коммуникационных технологий в реформировании существующих управленческих методик путем привнесения новых практик прямого народовластия в демократические политические системы.

В этом моменте, весьма вероятно, и обнаруживается первое противоречие. Его можно обозначить как проблемность совмещения теоретических принципов разных форм демократий в единой концепции. Если обратить внимание на существующие определения, становится заметно, что информационно-коммуникативные технологии, на которых базируется э-демократия, являются скорее методологической основой ее реализации, а идеология теоретической системы представляет собой конструкт, собранный из элементов нескольких типов демократии. Фундаментально для него значимыми можно назвать принципы представительной, прямой и делиберативной демократии.

Начать их анализ необходимо с описания исторического контекста. Как отмечают исследователи американского Института законодательства в киберпространстве Д.Р. Джонсон и Д. Пост, зарождение электронной демократии не только как мысленного эксперимента, но и практически реализуемой концепции началось в 80-х годах XX века [2]. Появление кабельного телевидения с поддержкой обратного канала, затем развитие и широкое распространение сети Интернет, а в начале нового тысячелетия переход от сети «только-для-чтения» к сети «чтение-запись» (web 2.0) — все это провоцировало мечты о цифровой Афинской агоре, идеи свободы от правительств вместе с сильным чувством индивидуального освобождения и предложения о ликвидации мощных бюрократических структур [3]. Другими словами, протекание цифровой революции именно в таком виде послужило причиной, благодаря которой принцип прямой демократии о непосредственном принятии и исполнении принятых решений самими гражданами стал одним из краеугольных камней в конструкции э-демократии.

Роль исторического контекста важна и в отношении такого элемента концепции электронной демократии, как представительные институты. Конец восьмидесятых — начало девяностых стало для большей части мирового сообщества эпохой «конца истории» и популяризации либерально-демократического политического режима, который построен во многом на основе верховенства идей представительной демократии. Распространенность этих идей, скорее всего, сыграла свою роль и в интерпретации демократичности в электронной ее версии. Институты представительного толка, прежде всего выборы, стали неотъемлемой частью глобальной картины процветающего

общества. Здесь примером может послужить активная разработка и внедрение во многих странах систем дистанционного электронного голосования, которые рассматриваются в том числе как способ широкой реализации принципа всеобщего избирательного права, необходимого для массового участия в представительной демократии [4. С. 3]. Как следствие, в теории э-демократии закрепляется институциональный признак представительной демократии: управление государством через представительные органы [5].

Помимо вышеописанных концепций электронная демократия взяла черты и у демократии делиберативной (англ. *deliberation* — обсуждение, обдумывание). Считается, что впервые данное понятие было использовано политологом Джозефом Бессетом в книге под названием «*Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*» [6]. Однако одним из главных теоретиков данной концепции считается Ю. Хабермас, который, синтезировав либеральную и республиканскую теорию демократии, вывел в своем труде «Вовлечение другого. Очерки политической теории» усовершенствованную процедурную модель народовластия. По выражению философа, она «устанавливает внутреннюю связь между переговорами, дискурсами самосогласия и справедливости и обосновывает предположение, что при таких условиях достигаются разумные и соответственно честные результаты» [7. С. 392–393]. Согласно теории делиберативной демократии принятие общественно-значимых решений, построение повестки политического поля и разрешение дискуссионных вопросов должно основываться на сформулированном в рамках аргументированного и разумного публичного дискурса общественном мнении. Данное положение аккуратно и гармонично вписывается в те условия, которые может создать материально-техническая база э-демократии, и логично привносит в ее конструкт принципы высокой вовлеченности населения в политику и развития высокоуровневых связей между истеблишментом и гражданами [8].

Итак, проведя анализ структурных элементов теории электронной демократии, можно сделать вывод, что одно из проблемных противоречий концепции заключается в следующем: совмещение в единой политико-социальной конструкции фундаментальных черт одновременно прямой, делиберативной и представительных демократий приводит к увеличению вовлеченности индивидов в политические дискуссии при относительной неподвижности формирующих элиты институтов и одновременно к возникновению «мониторной демократии», определяемой быстрым ростом внепарламентских механизмов контроля с ослаблением центральных элементов представительской демократии. Подобное противоречие дестабилизирует систему э-демократии и стимулирует радикализацию настроений в социальных группах [9].

Следующее противоречие электронной демократии, тормозящее внедрение ее в политическую жизнь в полном объеме, можно обозначить как подмену понятий. Дело в том, что под качествами «прямой демократии», которые должна привносить в уже существующую систему демократия цифровая, в настоящее время понимаются процедуры постоянного мониторинга мнений

и интересов людей. Согласно такой точке зрения опора административным аппаратом в принятии своих решений на опросы общественного мнения, проводимые, например, на специализированных интернет-сайтах, является признаком усиления демократичности. Считается, что благодаря опросной репрезентативности выборка экстрагируется на все население. Таким образом, проиллюстрировав его структуру в миниатюре, опрос выводит реальную волю народа [10]. Однако именно тут и может крыться противоречие, ведь прямая демократия подразумевает формулирование воли не через мнение, а через дебаты, обсуждение и дальнейшее действие конкретного человека. При участии же в опросе индивид, по сути, высказывает одобрение или неодобрение позиции, сформулированной за него, то есть в таком случае отсутствует не только действительное волеизъявление, но даже отражение реальной позиции опрашиваемого. Происходит подмена принципов прямой демократии принципами плебисцитарной. В таком случае весьма условное мнение населения позволит легитимизировать проводимый курс, но при этом изолировать население от реальной политики, что не является признаком демократизации [11].

Еще одно феноменологическое противоречие можно вывести из результатов исследования позиции экспертного сообщества и народных масс по поводу практики применения техник э-демократии в Российской Федерации. В.В. Зотовым., В.М. Захаровым, и В.М. Сапрыкой для журнала «НОМОТНЕТКА» в 2021 году было проведено социологическое исследование о границах восприятия феноменов электронной демократии и электронного правительства. Результаты его показывают, что, с одной стороны, развитие системы электронной демократии приводит к увеличению количества каналов информации о принимаемых правительством решениях и ответной активизации контроля за качеством услуг, реакции и обсуждения разных аспектов политики. С другой стороны, результаты опроса демонстрируют, что «дестабилизирующими электронную демократию факторами» объявляют следующие особенности поведения акторов политики:

- 1) недостаточная активность населения;
- 2) отсутствие ответственности со стороны чиновников.

Получается, что при текущем подходе к воплощению э-демократии в реальность происходит фиксируемое дистанцирование элит. Оно выражается слабостью ответных сигналов и, как следствие, уменьшение мотивации индивидов к участию в политической деятельности. Вероятно, это отчасти является последствием существования подмены понятий, которое создает платформу для подобного дистанцирования. Следовательно, можно предположить, что концепция электронной демократии в ее актуальной для современности форме создает объективные предпосылки для сосуществования двух разнонаправленных устремлений: вовлеченность в политику при сохранении абсентеистских настроений [12].

Далее необходимо перейти к этическим противоречиям концепции электронной демократии. Антиномия такого толка вытекает уже из преимуществ и рисков цифровизации, точнее из использования цифровых технологий в по-

литической сфере, что является определяющей особенностью э-демократии как самобытной концепции. К плюсам процесса исследователи относят автоматизированный сбор, хранение и обработку информации, саморегулируемое управление производственными процессами, автономное выполнение административных функций. К минусам: сложности в обеспечении приватности и защищенности персональных данных, «капитализм слежки», риск цифрового диктата [13]. Описанные этические аспекты становятся причинами формирования следующих противоречий в реализации э-демократии на практике:

- 1) доступность каналов для партиципации и максимизация прозрачности при высокой вероятности манипуляции данными из-за технических особенностей процесса;
- 2) меньшая вероятность навязывания решения при проблеме сохранения анонимности, так как на платформах требуется авторизация;
- 3) уменьшение количества бюрократических, контролирующих процедур при высокой вероятности использования злоумышленниками персональных данных;
- 4) сокращение числа абсентеистов при сохраняющемся недоверии к системе из-за вышеуказанных проблемных зон [14].

Получается, что при осуществлении практик, характерных для электронной демократии, технологии, открывая одни возможности, подрывают другие, создавая поле для дилеммы о нравственности их внедрения.

Можно отметить, что еще одно этическое противоречие, которое логически взаимосвязано с предыдущим. Оно основывается на «зыбкости понятия демократии в цифровую эпоху» [15]. Выше отмечалось, что ИКТ являются, скорее, методом проведения преобразований, значит, формат их применения находится в зависимости от установок субъекта. В таком случае для формирования электронной демократии критически важно либо изначальное наличие демократических социальных институтов, либо намерение исполнителей цифровизации следовать принципам демократического устройства [16]. Если указанные условия не будут обеспечиваться, то возникнет риск использования диджитал-систем для сокрытия соответствующей действительности информации вместо доступа к ней, что упростит имитацию демократичности режима для внешнего мира. Институты же электронного участия благодаря таким брешам, как обязательная авторизация и внутренняя непрозрачность, теоретически служат действенным способом легитимации и для демократий, и для автократий. Соответственно ДЭГ имеет потенциал быть как способом для граждан поучаствовать в принятии решений, так и замаскированным под это стандартным опросом общественного мнения, не несущего за собой никакой реальной ответственности по воплощению запросов общества. Также использование цифровых технологий является фактором международной социализации, ведь соответствие трендам повышает инвестиционную привлекательность, к тому же использование систем электронного голосования улучшает позиции в международных рейтингах демократичности режимов [17]. Вместе с тем нельзя забывать, что цифро-

вые технологии действительно стимулируют вовлеченность граждан как в непосредственное управление государством, так и в регулирование общественных задач. Этому способствуют подвижность выбора благодаря упрощению участия и увеличения его каналов, делегирование голоса, которое позволяет опираться на экспертные мнения и прозрачность продаваемой информации [15]. Из этого следует, что цифровые технологии дают импульс для эволюции внутри политических систем черт режимов как демократических, так и авторитарных. Таким образом, новые методы политического участия и управления, которые предлагает электронная демократия, параллельно в рамках одного социума могут создавать посылки и к централизации с последующим укреплением неэффективных авторитарных методик, и к усилению роли гражданского общества.

Подводя итог анализа зон противоречий электронной демократии, можно прийти к выводу, что проблемными для нее являются внутренние нестыковки. К феноменологическим относятся трудность совмещения принципов разных типов демократий в единой концепции, подмена понятий, совмещение в сознании индивида противоречащих друг другу интенций к активности и апатичности. К этическим можно причислить спорные особенности цифровизации как таковой и сосуществование в рамках одного государства предпосылок для цифровой авторитаризации на базе методов, стимулирующих гражданскую активность. Разрешение указанных противоречий может поспособствовать развитию концепции электронной демократии и практики ее применения во всем мире.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Macintosh A.* Characterizing E-Participation in Policy-Making // Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences. 5–8 Jan. 2004. Big Island, Hawaii. 2004. P. 1–10.
2. *Johnson D., Post D.* Law and Borders — The Rise of Law in Cyberspace // First. 1996. Vol. 1. № 1. <https://doi.org/10.5210/fm.v1i1.468>
3. *Berg S., Hofman J.* Digital Democracy // Internet Policy Review. 2021. № 10(4). P. 2–23.
4. *Froomkin M.* Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through the Internet. Cambridge, MA, USA: In Peter M. Shane (Ed.), 2004. 300 p.
5. *Климова М.И.* Роль современных электронных технологий в укреплении представительной демократии // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2016. № 3(38). С. 13–16.
6. *Bessette J.* Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government // How Democratic is the Constitution? 1980. P. 102–116.
7. *Хабермас Ю.* Вовлечение другого. Очерки политической теории. СПб.: Наука, 2001. 417 с.
8. *Самарин Я.В.* Демократия в условиях сетевого общества: проблемы и перспективы // ПОЛИТЭКС. 2020. Т. 16. № 2. С. 251–262.
9. *Кин Дж.* Демократия и декаданс медиа / пер. с англ. под науч. ред. А. Смирнова. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. 312 с.
10. *Юдин Г.Б.* Теория и технология перманентного референдума. Рецензия на книгу: Гэллап Дж., Рэй С. Ф. Пульс демократии. Как работают опросы общественного мнения. М.: ВЦИОМ, 2017 // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2018. № 3. С. 344–354.

11. Юдин Г.Б. Россия как плебисцитарная демократия // Социологическое обозрение. 2021. Т. 20. № 2. С. 9–47.
12. Zotov V.V., Zakharov V.M., Sapryka V.M. Цифровизация публичного управления: электронная демократия vs электронное правительство // НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право. 2021. № 46(3). С. 250–262.
13. Ткачёва К.А., Шепелёва О.С. Аналитический доклад для Центра подготовки руководителей и команд цифровой трансформации (РАНХиГС): «Этика и цифра: этические проблемы цифровых технологий». URL: <https://ethics.cdto.center/>. Дата обращения: 04.04.2022.
14. Алексеев Р.А., Абрамов А.В. Проблемы и перспективы применения электронного голосования и технологии избирательного блокчейна в России и за рубежом // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. № 1(15). С. 9–21.
15. Власова О.Ю. Цифровой авторитаризм и электронная демократия: содержание и границы // Studia Humanitatis. 2020. № 3. <https://doi.org/10.24411/2308-8079-2020-00012>
16. Boulianne S. Revolution in the Making? Social Media Effects Across the Globe // Information, Communication & Society. 2019. Vol. 22. № 1. P. 39–54.
17. Кабанов Ю.А. Электронный авторитаризм. Институт электронного участия в недемократических странах // Политика. 2016. № 4. С. 36–55.

REFERENCES

1. Macintosh A. Characterizing E-Participation in Policy-Making. *Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*. 5–8 Jan. 2004. Big Island, Hawaii; 2004;1–10.
2. Johnson D., Post D. Law and Borders — The Rise of Law in Cyberspace. *First Monday: Peer-reviewed Journal on the Internet*. 1996; 1.1. <https://doi.org/10.5210/fm.v1i1.468>
3. Berg S., Hofman J. Digital Democracy. *Internet Policy Review*. 2021;10(4):2–23.
4. Froomkin M. Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through the Internet. Cambridge, MA, USA: *In Peter M. Shane (Ed.)*; 2004; 300.
5. Klimova M.I. Rol' sovremennykh jelektronnykh tehnologij v ukreplenii predstavitel'noj demokratii [The Role of Modern Electronic Technology in Strengthening Representative Democracy]. *Vestnik Volgogradskoj akademii MVD Rossii*. 2016;3(38):13–16 (In Russ.).
6. Bessette J. Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government. *How Democratic Is the Constitution?* 1980;102–116.
7. Habermas J. *Vovlecheniye drugogo. Oчерki politicheskoy teorii* [Involvement of Another. Essays on Political Theory]. Saint Petersburg: Nauka; 2001. 417 p. (In Russ.).
8. Samarin Ya.V. Demokratija v uslovijah setevogo obshhestva: problemy i perspektivy [The Democracy in a Network Society: Problems and Prospects of Development]. *Political Expertise: POLITEX*. 2020;16(2):251–262 (In Russ.).
9. Keane Jh. *Demokratiya i dekadans media* [Democracy and Media Decadence]. Moscow: HSE Publishing House; 2015. 312 p. (In Russ.).
10. Yudin G.B. Quality of Youth Employment in Russia: Analysis of job Satisfaction Estimates. A Book Review on “The Pulse of Democracy: The Public Opinion Poll and How It Works” by G. Gallup, S.F. Rae. *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*. 2018;3:344–354 (In Russ.).
11. Yudin G.B. Rossiya kak plebiscitarnaja demokratija [Russia as a Plebiscitary Democracy]. *Russian Sociological Review*. 2021;20(2):9–47 (In Russ.).
12. Zotov V.V., Zakharov V.M., Sapryka V.A. Cifrovizacija publicnogo upravlenija: jelektronnaja demokratija vs jelektronnoe pravitel'stvo [Digitalization of Public Administration: E-democracy vs E-government]. *NOMOTNETIKA: Philosophy. Sociology. Law*. 2021;46(2):250–262 (In Russ.).
13. Tkacheva K.A., Shepeleva O.S. *Analiticheskij doklad dlya Tsentra podgotovki rukovoditeley I komand tsifrovoy transformatsii: “Etika I tsifra: eticheskiye problemy tsifrovyykh tehnologiy* [Ethics and Digital: Ethical Issues of Digital Technologies. Analytical Report for The Education Center for Digital Transformation Teams and CDTOs (RANEPА)]. URL: <https://ethics.cdto.center/>. Accessed: 04.04.2022 (In Russ.).

14. Alekseev R.A., Abramov A.V. Problemy i perspektivy primeneniya jelektronnogo golosovaniya i tehnologii izbiratel'nogo blokchejna v Rossii i za rubezhom [Problems and Prospects of Using Electronic Voting and Blockchain Technology in Elections in Russia and Abroad]. *Citizen. Elections. Power*. 2020;1(15):9–21 (In Russ.).
15. Vlasova O.Yu. Cifrovoy avtoritarizm i jelektronnaja demokratija: sodержanie i granicy [Digitalized Authoritarianism and E-democracy: Content and Limitations of Concepts]. *Studia Humanitatis*. 2020; 3 (In Russ.). <https://doi.org/10.24411/2308-8079-2020-00012>
16. Boulianne S. Revolution in the Making? Social Media Effects Across the Globe. *Information, Communication & Society*. 2019;22(1):39–54.
17. Vlasov Yu.A. Elektronnyi avtoritarizm. Institut e-uchastiya v nedemocraticeskikh stranah [Electronic Authoritarianism. Institute of E-participation in Non-democratic Countries]. *Politeia*. 2016;4:36–55 (In Russ.).

Информация об авторе:

Солина Евгения Андреевна — магистрант кафедры сравнительной политологии Российского университета дружбы народов (ORCID ID: 0000-0002-2171-6230) (e-mail: 1032216177@rudn.ru).

Information about the author:

Evgeniia A. Solina — MSc of the Department of Comparative Politics, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0002-2171-6230) (e-mail: 1032216177@rudn.ru).




DOI: 10.22363/2312-8313-2022-9-3-283-294

Научная статья / Research article

Олимпийские игры и «мягкая сила» ведущих мировых держав

А.А. Шишкина  

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
119192, Россия, Москва, Ломоносовский проспект, 27б
 allashishkina1@gmail.com

Аннотация. Исследованы роль Олимпийских игр в структуре «мягкой силы» государства и трансформация инструментов «мягкой силы», связанных с Олимпийским движением в последние годы. Уделено внимание политической роли инициатив бойкота Олимпийских игр в России накануне XXII Зимних Олимпийских игр 2014 г. в г. Сочи и XXIV Зимних Олимпийских игр 2022 г. в г. Пекине, а также роли олимпийской повестки в международном политическом дискурсе в контексте санкций, связанных с военной операцией России на Украине 2022 г.

Ключевые слова: soft power, мягкая сила, Олимпизм, Олимпийское движение, Олимпийские игры, санкции против России, отстранение, нейтральные спортсмены

Заявление о конфликте интересов: Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

История статьи:


Статья поступила в редакцию: 07.03.2022. Статья принята к публикации: 30.07.2022.

Для цитирования:

Шишкина А.А. Олимпийские игры и «мягкая сила» ведущих мировых держав // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. № 3. С. 283–294. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-3-283-294>

The Olympic Games and the “Soft Power” of the World’s Leading States

Alla A. Shishkina  

Lomonosov Moscow State University,
27b Lomonosovsky prospect, Moscow, Russian Federation, 119192
 allashishkina1@gmail.com

Abstract. The article is devoted to the study of the role of the Olympic Games in the structure of the “soft power” of the state, as well as the transformation of the “soft power” tools associated with the Olympic movement in recent years. The article focuses on the political role of the initiatives to boycott the Olympic Games in Russia on the eve of the XXII Winter Olympic Games 2014 in Sochi and the XXIV Winter Olympic Games 2022 in Beijing, as well as the role of the Olympic agenda in international political discourse in the context of sanctions related to Russia’s special military operation in Ukraine.

© Шишкина А.А., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

Keywords: soft power, Olympism, Olympic Movement, Olympic Games, sanctions against Russia, suspension, neutral athletes

Conflicts of interest: The author declared no conflicts of interest.

Article history:

The article was submitted on 07.03.2022. The article was accepted on 30.07.2022.

For citation:

Shishkina A.A. The Olympic Games and the “Soft Power” of the World’s Leading States. *RUDN Journal of Public Administration*. 2022;9(3):283–294. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-3-283-294>

Завершение Второй мировой войны и устранение ее разрушительных последствий поставило перед мировым сообществом важнейшую задачу — выработать новые правовые основы и идейные парадигмы для предотвращения военных конфликтов, каждый из которых после создания ядерного оружия может стать последним для человечества.

Вклад в идеологическое развитие современных международных отношений внесла теория неолиберализма, которая, во-первых, была долгое время сосредоточена на вопросах обеспечения международного мира и безопасности, а во-вторых, признала, что помимо государств важнейшими участниками международных отношений становятся негосударственные акторы, в первую очередь, международные правительственные и неправительственные организации, а также транснациональные корпорации, террористические организации и т.д. Задачей всех акторов международных отношений от государств до конструктивных негосударственных акторов признается поддержание мира и предотвращение войны, что невозможно без развития инструментов международного сотрудничества и взаимодействия. Неолибералы признали, что действия международных организаций могут быть бесплодными, если отсутствует общая либеральная идеология, поддерживаемая участниками международных отношений, а также международным правом. Значимости международной морали с акцентом на права человека и ценность человеческой жизни при создании нового миропорядка в трудах теоретиков неолиберализма было уделено колоссальное внимание, несмотря на первоначальный тезис о том, приоритетным является развитие экономических связей и создание экономической взаимозависимости современных государств [1. С. 26].

Важной вехой в развитии неолиберализма стал выход в свет книги «Транснациональные отношения и мировая политика» авторства Роберта Кохена и Джозефа Ная. Американские исследователи неслучайно избегают в названии термина «международные» или «интернациональные», выражая тем самым характер изменения этих отношений в пользу более сложных с участием международных организаций коммерческого, профессионального, спортивного и иного характера. Транснациональный характер предполагает, что мировая политика в настоящее время может осуществляться без участия государства или с очевидным снижением его роли. Повышение роли таких акторов приведет не только к уплотнению связей и появлению взаимозависимости

всех субъектов, но расширению перечня инструментов, с помощью которых государства смогут решать свои задачи на международной арене [2. С. 87].

Всем требованиям неолибералистов в вопросах обеспечения мира и предотвращения вооруженных конфликтов с конца XX века соответствовали деятельность Международного олимпийского комитета и движение Олимпизма.

Вместе с тем период международных отношений после 1945 г. характеризуется не только как новая международная реальность биполярного мира, но и как эра сверхдержав [3. С. 9], формально просуществовавшая до распада Советского Союза. Фактически же анализ последних международных конфликтов, противостояний в военной сфере (в том числе в рамках военно-политических блоков) позволяет сделать вывод о том, что противостояние двух держав в лице США и России не исчезло, но трансформировалось и вышло на новый уровень. Для изменения соотношения сил в это противостояние вовлекаются другие государства и международные организации. Неслучайно на смену «мягкой силе» приходит «разумная сила» (вместо soft power-smart power), сочетающая в себе признаки мягкой и жесткой силы.

Понятие «мягкой силы», о котором далее будет идти речь, ввел Джозеф Най — младший для обоснования американского лидерства на международной арене после распада биполярной системы международных отношений. В конце 90-х — начале 2000-х гг. исследование этого феномена было использовано автором для изучения причин неготовности США к длительному единоличному лидерству в рамках существующей системы международных отношений. Одной из причин этой неудачи он считает неумение стать привлекательным лидером для остальных участников мирового политического процесса из-за вовлеченности в большое количество вооруженных конфликтов на Ближнем Востоке.

В других странах исследование концепции «мягкой силы» было востребовано для расширения знаний о современных инструментах международного лидерства. Стоит согласиться с И.А. Чихаревым и О.В. Столетовым в том, что «концепция «мягкой мощи» стала одной из наиболее популярных и в международно-политическом дискурсе, и в практике борьбы за власть и влияние на международной арене последних двух десятилетий» [4. С. 27].

Особенность «мягкой силы» государства заключается в том, чтобы повысить привлекательность своего образа на международной арене, одним из следствий такого повышения является востребованность взглядов и ценностей, обеспечивающих процветание страны. Возможность продвижения идей и ценностей в современном мире фактически определяет место в иерархии мировой политической системы: чем выше «удельный вес» в вопросах установления правил игры и передаче образа мышления, тем выше место в иерархии [5].

Содержательно «мягкая сила» включает в себя ценностную привлекательность, которая тесно связана с богатством культурного наследия и его востребованностью за пределами государства, а также эффективность экономической модели, привлекательность политической модели, успешность в на-

учной, спортивной, развлекательной и других областях. Если оценка экономической и политической модели осуществляется гражданами разных стран практически ежедневно на основании данных средств массовой информации, аналитических агентств, показателей биржевых рынков и т.д., а ценностно-культурная привлекательность во многом обусловлены и предопределены исторически, далее лишь шлифуются возможностью правильной презентации, то спортивный критерий имеет особое проявление в рамках «мягкой силы». Об этом в частности говорят ведущие эксперты в данной области. Так, И.А. Чихарев и О.В. Столетов отмечают, что «инструментом продвижения культурно-ценностной привлекательности также могут быть крупные спортивные мероприятия, организуемые государством, например Олимпийские игры, чемпионат мира по футболу, универсиада» [4. С. 32].

С нашей точки зрения, спортивные соревнования приобретают все большую значимость по целому ряду причин. Во-первых, международная спортивная арена динамична: цикличность и регулярность спортивных соревнований, этапов Гран-При, различных кубков, чемпионатов позволяет спортивной тематике с ее главными героями, имеющими принадлежность к конкретной стране, постоянно быть в повестке дня глобального информационного пространства. Значимые культурные события даже в сфере кинематографии и музыкальной индустрии все же случаются значительно реже. Во-вторых, разнообразие видов спорта (зимние и летние, мужские и женские, игровые и индивидуальные и т.д.) позволяют охватить максимально широкую аудиторию по составу, вовлечь в обсуждение сопутствующих спортивной тематике тем максимально широкий круг лиц в различных уголках мира. В-третьих, спорт в отличие от большинства культурных событий вне моды, он равно привлекателен для людей различных возрастов, тогда как кинематограф или музыкальная сфера ориентированы в большей степени на молодое поколение, а тренды и мода в данной сфере имеют первостепенное значение. В-четвертых, масштаб освещения спортивных соревнований в разы превосходит все иные события, о чем свидетельствуют показатели рекламы и слова экспертов, называющих Олимпийские игры «самым массовым социокультурным феноменом современности» [6. С. 79]. Наконец, спортивная сфера — это соревновательная сфера, которая в момент чествования победителей фактически напрямую провозглашает успешность тех или иных государств с помощью аудиовизуального ряда путем поднятия национального флага под звуки национального гимна. Именно поэтому судебные разбирательства против России в Высшем арбитражном спортивном суде (CAS) по поводу допинговых скандалов имеют такой отчетливый отголосок в политическом дискурсе и затрагивают национальные символы государства, обеспечивающие его узнаваемость на международных спортивных соревнованиях.

Олимпийские игры являются инструментом мягкой силы по ряду причин. Во-первых, они, как правило, имеют идеологическую концепцию, которая раскрывается в слогане, сувенирах, оформлении спортивных объектов. Идеологическая концепция может базироваться на культурно-исторических

особенностях страны (т.е. усиливать составляющие культурно-ценностного блока «мягкой силы»), а могут подчеркивать современные черты государства, его прорыв в отдельных сферах. Например, пишет Д.Е. Воинов, Россия в период XXII Зимних Олимпийских игр в Сочи стремилась показать образ «новой России», а Китай в период XXIX Летних Олимпийских игр в Пекине — образ новой Поднебесной, который был создан несколькими годами ранее [7].

Освещение Олимпийских игр в тех или иных странах, как правило, сопряжено с оценкой и употреблением соответствующих эпитетов: «успешные», «провальные» и т.д. Нельзя не согласиться с тем, что любые события, касающиеся проведения Олимпийских игр, четко сопрягаются с образом страны-организатора. О том, что образ государства и Олимпийских игр тесно сопряжены, писала и Л. Терновая [8].

Как справедливо отмечает Д.В. Воинов, крупные международные спортивные соревнования являются одновременно и важнейшими политическими, экономическими и статусными проектами для стран-организаторов [8], поэтому сопровождаются масштабными информационными кампаниями, которые могут быть направлены на улучшение собственного имиджа, а могут иметь своей целью дискредитацию образа оппонентов.

Наращивание «мягкой силы» в спортивной сфере для каждого государства неминуемо упирается в долгосрочную реализацию государственных программ по развитию спорта в различных возрастных группах, совершенствованию работы тренеров, медицинских центров, отбору детей, адаптации спортсменов к новым возрастным требованиям по мере взросления для предотвращения потери результатов, психологической подготовки и т.д. Сюда же входит строительство и содержание спортивных объектов, пригодных для тренировок и проведения спортивных соревнований различного уровня. Другими словами, эта задача является достаточно сложной, затратной и поэтому формирует соблазн наращивать «мягкую силу» не только путем повышения своих показателей, но и с помощью дискредитации ключевых оппонентов на международной политической арене.

Так, планомерная дискредитация России в информационном пространстве со стороны западных стран берет свое начало с 2007 г., когда страна получила право проведения XXII Зимних Олимпийских игр. Однако интенсификация этого процесса обнаруживается с 2008 г. после грузино-южноосетинского конфликта, который впервые за долгое время столь отчетливо столкнул интересы России и Запада и ознаменовал собой первую гибридную войну современности. Кроме того, начало вооруженного конфликта в Южной Осетии состоялось 8 августа 2008 г., в день открытия XXIX Летних Олимпийских игр в Пекине, из-за чего премьер-министру России В.В. Путину пришлось покинуть КНР, чтобы посетить Владикавказ [9]. Немаловажно, что премьер-министр, имеющий устойчивые дружественные отношения с руководством Китая, из-за военных действий в Южной Осетии фактически лишился возможности участвовать в дипломатических мероприятиях, имеющих важнейшее значение для укрепления

российско-китайских отношений, являющихся нежелательным явлением для стран Запада.

По мере приближения Олимпийских игр в Сочи в западных медиа наращивалось обсуждение предстоящего мероприятия в России с тиражированием широкого перечня возможных пугающих последствий: от угрозы терактов и ущемления прав отдельных спортсменов (в первую очередь, ЛГБТ-сообщества) до проблем в экологической сфере (нанесение вреда природным объектам, жестокое обращение с животными и т.д.). Совокупность информационных сообщений по интенсивности, повторяемости ключевых маркеров и другим показателям может быть однозначно признана полноценной информационной кампанией против Олимпиады в Сочи как одного из инструментов «мягкой силы» России. Накануне открытия звучали предложения по бойкоту игр, англо-американские СМИ готовили мировую общественность к провалу российского руководства. Однако успешное проведение Олимпийских игр в Сочи, ценовая доступность билетов, удобное расположение объектов, безопасность среды и высокий уровень организации способствовали росту международного интереса к России, а также развенчанию большого количества мифов о нашей стране и наполнению глобального информационного пространства большим количеством позитивных отзывов. Негативное влияние на образ Олимпийских игр не смог оказать даже Евромайдан — многомесячная акция протеста с вооруженными столкновениями, освещение которой сопровождало все новостные эфиры ведущих мировых СМИ в тот же временной период, который охватывали Олимпийские игры в Сочи (Евромайдан начался 21 ноября 2013 г., а закончился 22 февраля 2014 г., за день до торжественного закрытия XXII Зимних Олимпийских игр Сочи).

Таким образом, к моменту, когда Россия столкнулась с первыми обвинениями в нарушении антидопинговых правил и допинговым скандалом, ее «мягкая сила» была на достаточно высоком уровне, можно сказать, беспрецедентно высоком в период постсоветской истории. И в первую очередь это было обусловлено хорошо отыгранными конкурентными преимуществами: успешной организацией спортивных мероприятий, имеющих общемировую значимость (XXII Зимних Олимпийских игр в Сочи в 2014 г., чемпионатов мира и Европы по различным видам спорта), а также получением права проведения ключевого международного спортивного соревнования — Чемпионата мира по футболу в 2018 г.

Дискредитация России после успешного проведения Олимпийских игр в Сочи осуществлялась через нивелирование медальных показателей и долгоиграющий допинговый скандал. Обращает на себя внимание тот факт, что ключевые нападки осуществлялись в преддверии Олимпийских игр (XXIII Зимние Олимпийские Игры в г. Пхенчхан 2018 г., XXXI Летние Олимпийские игры в г. Рио-де-Жанейро 2016 г., XXXII Летние Олимпийские игры в г. Токио 2020 г.), создавая психологическое давление на спортсменов и общероссийские спортивные федерации, осуществляющие подготовку спортсменов в условиях неопределенности.

Обстановка, предшествовавшая началу XXIV Зимних Олимпийских игр в Пекине 2022 г., снова подтверждает тезис о том, что дискредитация лидеров на международной арене осуществляется с помощью инструментов «мягкой силы» государства. Как и в случае с Олимпийскими играми в Сочи, на Западе звучали призывы бойкотировать Олимпиаду в Пекине по нескольким причинам: в качестве ответственности КНР за пандемию COVID-19 и по причине притеснения уйгуров. Немаловажно, что Пекин получил право проведения зимних олимпийских игр спустя несколько лет после проведения летних олимпийских игр, имея возможность за относительно короткий срок показать свои успехи как в летних, так и в зимних видах спорта, демонстрируя успешность своей политики в сфере спорта и «мягкой силы».

В октябре 2019 г. американский сенатор Рик Скотт, бывший губернатор Флориды, направил официальное обращение в Международный олимпийский комитет с требованием лишить Китай права проведения XXIV Зимних олимпийских игр в Пекине в 2022 г. Весной 2020 г. к Риду Скотту стали присоединяться другие сенаторы, результатом стала двухпартийная резолюция в МОК с требованием провести повторное рассмотрение заявок на проведение Олимпийских игр 2022 г. В разгар первой волны пандемии коронавируса это требование поддержали тогдашние президент США Дональд Трамп и госсекретарь Майк Помпео. Отношение к уйгурам стало называться геноцидом. Также весной 2020 г. в западной прессе высказывались предложения о возложении ответственности на Китай за гуманитарную катастрофу, вызванную стремительным распространением коронавирусной инфекции. Позже все же более значимым и привычным аргументом стало обвинение руководства КНР в нарушении прав человека. Эту тематику использовал в своих предвыборных выступлениях кандидат в президенты Джо Байден, нынешний президент США.

Излюбленной темой, используемой в качестве обоснования необходимости переноса игр является правозащитная тематика и обвинение руководства стран-оппонентов США в массовом нарушении прав человека. Так, Россия обвинялась в нарушении прав представителей ЛГБТ-сообщества, в китайское руководство называется организатором геноцида мусульман-уйгуров. Если первоначальным инициатором переноса Олимпийских игр из Китая выступили официальные лица США, то в дальнейшем движущей силой протестов являлись дирижируемые общественные и правозащитные организации, такие как Всемирный уйгурский конгресс, Тибетский институт действий, «Китай против смертной казни», «Студенты за свободный Тибет» и «Кампания за уйгуров» [10].

Весной 2021 г. в процесс переноса Олимпийских игр из Пекина подключились правозащитные организации в количестве 180 штук, которые также направили обращение в Международный олимпийский комитет, формулируя следующее требование: «мы призываем правительства бойкотировать Игры в Пекине 2022 г. — нечто меньшее будет расценено как одобрение авторитар-

ного правления Коммунистической партии Китая и вопиющего пренебрежения гражданскими правами и правами человека» [11].

За несколько месяцев до ожидаемой Олимпиады в Китае продолжают провокации, так, церемонию зажжения Олимпийского огня в октябре 2021 г. едва не сорвали активисты, которые устроили митинг с плакатами «Нет играм геноцида!» [12].

Главным аргументом МОК в пользу сохранения за КНР права на проведение зимней Олимпиады 2022 г. стало то, что движение олимпизма является политически нейтральным и имеет своей целью объединение стран и народов в конструктивном взаимодействии, что в целом соответствует идеологии теории неоллиберализма в международных отношениях, о которой было сказано ранее. Это тезис позволил провести Олимпийские игры в Токио летом 2021 г., несмотря на угрозу отмены соревнований из-за пандемии COVID-19, поскольку это должно было демонстрировать готовность МОК объединить мир в период серьезных потрясений для человечества.

Вместе с тем, несмотря на сохранение нейтралитета Международным олимпийским комитетом, олимпийская тематика становится неотъемлемой частью политического дискурса и причиной политических противоречий между различными государствами. Так, министерство иностранных дел Китая выступило с официальной критикой Соединенных Штатов Америки за попытку перенести Олимпиаду 2022 г. в другую страну. Официальный представитель МИД КНР Чжао Лицзянь прямо заявил, что Китай недоволен действиями США, которые «серьезно подрывают олимпийский дух и ущемляют интересы спортсменов всего мира» [13], поддерживая политические предрассудки против КНР и ставя под угрозу китайско-американские сотрудничество и связи.

Таким образом, движение олимпизма по своей идейной концепции после Второй мировой войны стало одним из воплощений идеалов и ориентиров сторонников неоллиберальной теории международных отношений. Появление термина «soft power» и его исследование привело к однозначному признанию того факта, что Олимпийские игры, являясь самым значимым и масштабным социокультурным явлением современности, может считаться инструментом «мягкой силы» государств, которую они используют для повышения своей привлекательности и востребованности на международной арене. Однако с течением времени и снижением востребованности американской идеологии и потери Соединенными Штатами образа «привлекательного гегемона», о котором писал Джозеф Най [14], привело к трансформации способов использования инструментов «мягкой силы». Так, от стратегии наращивания soft power США перешли к стратегии лишения этого инструмента своих ключевых оппонентов на международной политической арене в лице России и Китая, что выразилось в призывах к бойкотированию Олимпийских игр накануне их проведения в указанных странах, информационных кампаниях, подготавливающих мировую общественность к «провалу» предстоящих игр, а также (в случае с Россией) последующим нивелированием медальных достижений и инициированием долгоиграющего допингового

скандала, лишившего страну позиционирования на Олимпийских играх как самостоятельной суверенной единицы с национальным флагом и гимном.

Переломным моментом в этом процессе можно считать XXII Зимние Олимпийские игры в г. Сочи в 2014 г., которые принесли России ошеломительный успех, способствовали развенчанию целой совокупности мифов об отсталости страны, отсутствию общественного порядка, как следствие, способствовали наращиванию «мягкой силы» в короткий промежуток времени.

Обращает на себя внимание тот факт, что глобальное медиа-политическое пространство не монолитно, несмотря на доминирование англо-американских СМИ. Вместе с тем проведенный анализ показывает, что именно англо-американские медиа чаще всего являются участниками информационных кампаний, имеющих своей целью дискредитацию образа Олимпийских игр в той или иной стране. При этом этой дискредитации подвергаются именно лидеры на международной политической арене и оппоненты США (Китай, Россия), тогда как партнеры США (Япония, Великобритания, Южная Корея) или нейтральные страны, не претендующие на повышение своего международного статуса (Бразилия), обструкции не подвергаются.

Очевидно, что по мере наращивания оппонентами США (в первую очередь в лице России и Китая) влияния на международной политической арене будут усиливаться и верифицироваться американские методы дискредитации этих оппонентов в рамках Олимпийского движения вплоть до исключения их из Олимпийской семьи. В целом же стоит согласиться с тем, что Международному олимпийскому комитету предстоит отстаивать право на политическую нейтральность, лежащую в основе идей Олимпизма, чтобы предотвратить провал своей гуманистической миссии, о котором все чаще говорят современные исследователи [15].

Та же задача стоит сейчас и перед органами власти Российской Федерации, которая после начала военной операции на Украине столкнулась с беспрецедентным нарушением прав спортсменов на основе их национальной принадлежности. Стоит обратить внимание на то, что спортсмены отстраняются от соревнований не за политические высказывания, которые расцениваются международными спортивными организациями как враждебные, но за сам факт гражданства и представления России на международной спортивной арене. Уже более десяти международных федераций приняли такое решение от международного союза конькобежцев до Международной федерации гимнастики. У России отнято право на проведение Чемпионата мира по хоккею и Чемпионата мира по волейболу, запланированных на 2022 г. Некоторые международные спортивные федерации предлагают спортсменам нейтральный статус и отказ от упоминания Олимпийского комитета России, России и использования гимна и флага. При этом Международный олимпийский комитет не усматривает в этом дискриминации по национальному признаку и политичности. Международный паралимпийский комитет сначала присвоил нашим атлетам, уже прибывшим в Пекин на соревнования, статус нейтральных вопреки установленным правилам, а позже и вовсе лишил права участия в Па-

ралимпийских играх, ссылаясь на удовлетворение требования спортсменов из других стран, которые отказывались от участия при условии соревнования с паралимпийцами из нашей страны. Другими словами, сугубо политическое отношение атлетов из других государств повлияло на решение организатора игр, а вместе с тем и стало прецедентом влияния политической позиции спортсменов на отстранение представителей другой страны от соревнований. Стоит опасаться, что это может повториться в будущем, если требование ряда национальных олимпийских комитетов Европы об исключении России и Белоруссии из олимпийской семьи все же не будет удовлетворено МОК.

Новые политические реалии ставят перед Россией задачу по защите прав спортсменов через международный спортивный суд CAS, а также по созданию целой системы спортивного права внутри страны, поскольку очевидно, что успехи России в спорте и мировой политике и дальше будут стимулировать западных оппонентов к лишению нашего государства олимпийских наград.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Международные отношения: теории, конфликты, движения, организации // под ред. П.А. Цыганкова. М., 2007.
2. Мировая политика и международные отношения / под ред. С.А. Ланцова и В.А. Ачкасова. СПб.: Питер, 2007.
3. *Ваис М.* Международные отношения после 1945 года. М., 2005.
4. *Чихарев И.А., Столетов О.В.* К вопросу о соотношений стратегий «мягкой силы» и «разумной силы» в мировой политике // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 2013. № 5. С. 26–43.
5. *Королев В.А., Владимирова А.В., Трунина А.А.* Страновой брендинг и его отражение в глобальных рейтингах «мягкой силы» // Вестник международных организаций. 2014. Т. 9. № 2. С. 209–228.
6. *Круглик И.И.* Исторические особенности эволюции Олимпизма в системе международного олимпийского движения // Вестник спортивной науки. 2020. № 4. С. 79–82.
7. *Лю Цзайци.* «Мягкая сила» в стратегии развития Китая // Полис. 2009. № 4. С. 149–155.
8. *Терновая Л.* О, спорт! Ты — мир! // Государственная служба. 2012. № 4. С. 91–94.
9. Владимир Путин прилетел из Пекина во Владикавказ помочь беженцам // News.ru. 09.08.2008. URL: <https://www.newsru.com/russia/09Aug2008/putinvl.html>. Дата обращения: 03.03.2022.
10. Протест на Арополе против Олимпиады в Пекине // НТД. 18.10.2021. URL: https://ntdtv.ru/112621-protest-na-akropole-protiv-olimpiady-v-pekine?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D. Дата обращения: 03.03.2022.
11. Олимпиаду в Пекине призвали бойкотировать из-за репрессий мусульман // Lenta.ru. 03.02.2021. URL: <https://lenta.ru/news/2021/02/03/boycott/>. Дата обращения: 03.03.2022.
12. С криками «Свободу уйгурам!» в Афинах чуть не сорвали церемонию зажжения Олимпийского огня // Pravda.ru. 19.10.2021. URL: https://www.pravda.ru/news/world/1650396-ceremonija_zazhzenija_olimpiiskogo_ognja/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D. Дата обращения: 03.03.2022.
13. Китай раскритиковал США за попытку перенести Олимпиаду-2022 из Пекина // Lenta.ru. 28.07.2021. URL: https://lenta.ru/news/2021/07/28/china_protest_mid/?utm_

source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D. Дата обращения: 03.03.2022.

14. Nye J.S. *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. N.Y., 2004.
15. Столяров В.И. Провал гуманистической миссии олимпизма и гуманистическое спортивное движение как глобальная проблема современного мира // Век глобализации. 2019. № 2. С. 97–111.

REFERENCES

1. *Mezhdunarodnye otnosheniya: teorii, konflikty, dvizheniya, organizacii* [International Relations: Theories, Conflicts, Movements, Organizations]. Ed. by P.A. Cygankov. Moscow; 2007 (In Russ.).
2. *Mirovaya politika i mezhdunarodnye otnosheniya* [World Politics and International Relations]. Ed. by S.A. Lancov, V.A. Achkasov. SPb.: Piter; 2007 (In Russ.).
3. Vais M. *Mezhdunarodnye otnosheniya posle 1945 goda* [International Relations after 1945]. Moscow; 2005 (In Russ.).
4. Chiharev I.A., Stoletov O.V. K voprosu o sootnoshenij strategij «myagkoj sily» i «razumnoj sily» v mirovoj politike [On the Question of the Correlation of “Soft Power” and “Reasonable Power” Strategies in World Politics]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 12. Politicheskie Nauki*. 2013; 5 (In Russ.). С. 26–43.
5. Korolev V.A., Vladimirova A.V., Trunina A.A. Stranovoj brending i ego otrazhenie v global’nyh rejtingah «myagkoj sily» [Country Branding and Its Reflection in the Global Ratings of “Soft Power”]. *Vestnik mezhdunarodnyh organizacij*. 2014;9(2):209–228 (In Russ.).
6. Kruglik I.I. Istoricheskie osobennosti evolyucii Olimpizma v sisteme mezhdunarodnogo olimpijskogo dvizheniya [Historical Features of the Evolution of Olympism in the System of the International Olympic Movement]. *Vestnik sportivnoj nauki*. 2020; 4 (In Russ.). С. 79–82.
7. Lyu Czajci. «Myagkaya sila» v strategii razvitiya Kitaya [“Soft Power” in China’s Development Strategy]. *Polis*. 2009; 4 (In Russ.). С. 149–155.
8. Ternovaya L. O, sport! Ty — mir! [Oh, Sport! You Are the World!]. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2012;4:91–94 (In Russ.).
9. Vladimir Putin priletel iz Pekina vo Vladikavkaz pomoch’ bezhencam [Vladimir Putin Flew from Beijing to Vladikavkaz to Help Refugees]. *News.ru*. 09.08.2008. URL: <https://www.newsru.com/russia/09Aug2008/putinvl.html>. Accessed: 03.03.2022 (In Russ.).
10. Protest na Aropole protiv Olimpiady v Pekine [Protest on Aropol against the Beijing Olympics]. *NTD.ru*. 18.10.2021. URL: https://ntdtv.ru/112621-protest-na-akropole-protiv-olimpiady-v-pekine?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D. Accessed: 03.03.2022 (In Russ.).
11. Olimpiadu v Pekine prizvali bajkotirovat’ iz-za repressij musul’man [The Beijing Olympics Were Called to be Boycotted because of the Repression of Muslims]. *Lenta.ru*. 03.02.2021. URL: <https://lenta.ru/news/2021/02/03/boycott/>. Accessed: 03.03.2022 (In Russ.).
12. S krikami «Svobodu ujuguram!» v Afinah chut’ ne sorvali ceremoniyu zazhzheniya Olimpijskogo ognya [With Shouts of “Freedom to the Uighurs!”, the Olympic Flame Lighting Ceremony Was almost Disrupted in Athens]. *Pravda.ru*. 19.10.2021. URL: https://www.pravda.ru/news/world/1650396-ceremonija_zazhzheniya_olimpijskogo_ognja/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D. Accessed: 03.03.2022 (In Russ.).
13. Kitaj raskritikoval SSHA za popytku perenesti Olimpiadu-2022 iz Pekina [China Criticized the United States for Trying to Move the 2022 Olympics from Beijing]. *Lenta.ru*. 28.07.2021. URL: https://lenta.ru/news/2021/07/28/china_protest_mid/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D. Accessed: 03.03.2022 (In Russ.).
14. Nye J.S. *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. N.Y.; 2004.

15. Stolyarov V.I. Proval gumanisticheskoy missii olimpizma i gumanisticheskoe sportivnoe dvizhenie kak global'naya problema sovremennogo mira [The Failure of the Humanistic Mission of Olympism and the Humanistic Sports Movement as a Global Problem of the Modern World]. *Vek globalizacii*. 2019; 2: 97–111 (In Russ.).

Информация об авторе:

Алла Анатольевна Шишкина — аспирант Высшей школы культурной политики и управления в гуманитарной сфере МГУ имени М.В. Ломоносова (ORCID ID: 0000-0001-9235-0291) (e-mail: allashishkina1@gmail.com).

Information about the author:

Alla A. Shishkina — Postgraduate Student of the Higher School of Cultural Policy and Management in the Humanities, Lomonosov Moscow State University (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0001-9235-0291) (e-mail: allashishkina1@gmail.com).



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ


INTERNATIONAL EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION

DOI: 10.22363/2312-8313-2022-9-3-295-301

Научная статья / Research article

Transnationalism as a Key Trend of Regional Self-government in the Basque Country

Yulia N. Frolova  

The Herzen State Pedagogical University of Russia,
48 Мойка Embankment, St. Petersburg, Russian Federation, 191186
 frolovayuliya@yahoo.com

Abstract. The paper is dedicated to the issues of transnationalism and development of nationalism in Basque self-government. In 2021, the Basque Country resumed the debate on updating the Statute of Guernica (the Statute of Autonomy of the Basque Country, 1979). These debates are backed by the Parliament of the Basque Country. Some key points of this discussion and current Basque regional initiatives in the European Union attract attention and may indicate the development of nationalism in the context of transnational trends and the forming of new regional identity. Methodology of the article is based on the transnationalism theory and the concept of coexistence of postnational and national as simultaneous or competing forms. Transnationalism is not a brand-new idea to Basques: some traces of transnational identity may be found in previous history. In most cases one talks about Basque nationalism (not transnationalism) referring to the period of ETA terrorist group activity which lasted till the beginning of 2010th. Since the end of the terrorist era the need for new terms and definitions for Basques nationalist movement is recognized. Despite the current high level of opponents of independence, the society is still not satisfied with the level of self-government. As a result, the problem of nationalism is greatly modified in Basque society: this is no longer a demand for the creation of an independent state, but a request for a new level of relations between the Basque Country and Spain, the Basque Country and European Union, the Basque Country and other regions; this is the demand for forming and recognition of new European regional identity. The study provides the evidence for defining this new stage in Basque self-determination movement as a nationalist and transnationalist one at the same time. In terms of this definition the concept of “Europe of the regions” is becoming relevant again and the whole situation may provide the basis for nationalist development in other European regions with similar issues.

Keywords: transnationalism, nationalism, separatism, Basque Country, self-government

Conflicts of interest: The author declared no conflicts of interest.

© Frolova Yu.N., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

Article history:

The article was submitted on 05.05.2022. The article was accepted on 30.07.2022.

For citation:

Frolova Yu.N. Transnationalism as a Key Trend of Regional Self-government in the Basque Country. *RUDN Journal of Public Administration*. 2022;9(3):295–301. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-3-295-301>

In 2021, the Basque Country resumed the debate on updating the Statute of Guernica (the Statute of Autonomy of the Basque Country of 1979). This topic itself is not a unique phenomenon: dissatisfaction with the degree of autonomy is evident in sociological surveys and is a frequent topic of the political agenda. However, the author emphasizes a number of new aspects of the problem. The president of the BNP (the Basque Nationalist Party), which holds the majority of seats in the parliament of the region, Andoni Ortuzar, declared that work on updating the Statute of Autonomy should be based on three key principles: recognition of the Basque nation, equal bilateral relations with the state and a system of conflict resolution through dialogue [1]. Considering the rhetoric of this debate, the author of the article suggests studying this stage of discussions about the Basque Statute as an example of Basque nationalism reevaluating, as well as the development of transnational trends in the governance of the region, which, however, are also previously known in this case.

The article is based on the theory of transnationalism, the concept of the coexistence of national and post-national, supported by a number of modern authors. Within the framework of this concept, post-national and national are not considered as development stages that replace each other, but as jointly existing and/or competing forms. The theory of transnationalism emerged in the 1990s [2. P. 71] as a new theoretical paradigm for rethinking the processes of migration and the formation of diasporas. A migrant and a representative of the diaspora in this theoretical scheme transfers several identities [3] that might be quite blurred. However, over time, the theory of transnationalism ceased being limited to considering only the above processes and commenced to cover broader theoretical areas: for example, it is understood as any «process that transcends international borders» [4. P. 13], and in the context of this study, the author refers primarily to this understanding of the term. The understanding of the transnational as a phenomenon that transcends borders brings it closer to the post-national, namely as S. Sassen understood it [5]: as the formation of a post-national/transnational European identity, which develops within the framework of the EU integration process initially as the implementation of formal European citizenship, and then goes beyond this status and becomes a cultural perception of European identity.

Simultaneously, understanding diaspora processes from the perspective of transnationalism is also purposeful for studying the Basque situation. The interpretation of the diaspora phenomenon in modern science is particularly problematic due to the variety of approaches. The foreign academic literature of the XX century offered a variety of diaspora typologies: Brubaker's "victim diasporas", Schaefer's typology of diasporas and others. In Russian academic literature of this

period, the diaspora was understood as a predominantly ethnic phenomenon [6]. The development of migration processes and integration in the EU have brought their own changes to the understanding of the diaspora phenomenon, as new diaspora groups began to assume various shapes and structures.

While considering the diaspora phenomenon, a significant part of the sources refers to diasporas' relations with nation-states [4. P. 23], thus the diaspora is a community that lobbies for a certain position on the issue of political conflicts in the territory of their historical homeland in the host state. The term "historical homeland" is often used for defining diasporas and is a problem for interpretation due to the fact that it may not be clearly defined [7]. However, in this study, the Basque historical homeland is understood as the territories of modern Basque Autonomous Community in Spain and the provinces in Pyrénées-Atlantiques department (French Basque Country). Taking into account the diversity of approaches to the phenomenon of the diaspora, the author identifies the most significant concepts for defining the Basque diaspora. Firstly, the Basque diaspora is an ethnic population that lives outside the "historical homeland", possessing a number of characteristics, including the presence of a collective myth and a memory of the "historical homeland", the presence of an emotional connection (often idealizing) with the "historical homeland", in addition to a sense of solidarity with the diasporal communities in other countries [8. P. 29]. Secondly, the definition linking the diaspora to the transnational approach, in which the diaspora is considered as a transnational advocacy network [4. P. 15] is significant for understanding the Basque diaspora. To understand the applicability of the approach in this case, it is required to refer to historical aspects of Basque diasporas development.

The first President of the Basque Country, J.A. Aguirre, indicated the idea of liberty as the basis of nationalism. However, due to the fact that in his perception the idea of liberty was based on universality, such an approach indeed brought the ideas of nationalism closer to transnationalism: the principle of liberty was applied to all nations, every nation has the right to freedom, "liberty is a universal patrimony" [9. P. 236]. There is a difference between nationality based on ethnicity and nationality based on citizenship. The former can be sacrificed for the sake of the latter, and the latter, in turn, is universally applicable. Basque nationality, according to J.A. Aguirre [9], is based precisely on the principle of universality, and not on exclusive particularism. Consequently, it can be argued that Basque transnationalism is not a new trend of the modern Basque government, since it has a period of historical development associated primarily with the middle of the XX century and the Basque government in exile during the Spanish Civil War and the First World War. J.A. Aguirre's political views combined classical nationalist concepts (deepening self-government) and transnational ones (stable, regular cross-border interaction between people and institutions across the borders of nation-states [9. P. 160]). The existing paradox between the traditionalism of Basque nationalism (it developed as a protest against industrial and capitalist modernity, rejecting any external influence on Basque society due to the destructive impact on local values and customs

[9. P. 162]) and transnational practices (both the extensive experience of the Basques occupying significant positions during the colonization of the New World, and the transnational interaction of diasporas and the work of the Basque government in exile in the XX century) reveals the formation of a special form of Basque transnational nationalism.

Similar to Aguirre's idea of reforming the territorial structure of Europe is the concept of "Europe of the Regions". The genesis of the EU has created new political and economic opportunities for the regions: "as the differing national legislations of the member states are replaced by "European law", the regions of individual European countries commence to function in an increasingly similar and homogeneous legal field" [10. P. 200]. Basque nationalists regularly refer to this idea in one form or another to legitimize their demands, especially in relation to the desire to reform the Statute of the Basque Country. While resuming the debate on updating the Statute in 2021, the Government of the Basque Country submitted to the European Commission a proposal to strengthen the role of the regions in legislative powers and initiatives at the pan-European level [11]. A similar idea was a part of an earlier plan for reforming the Statute — the Ibarretxe plan. This plan advocated the consideration of the Basque Country not as a Spanish region, but as a European region existing on the rights of free association with Spain [12], since, according to the same plan, the Basques represent a European nation, not a Spanish one. In the recent debate on the reforms of the Statute of the Basque Country, the leaders of the autonomy insist on equal relations with another European nation — Spain: the basis is the demand for recognition of the Basques as a nation that can conduct an equal dialogue with the Spaniards. As a consequence, there is no longer a discussion about separatism, which is based on a nationalist desire to form a sovereign state, but about a post-national or transnational form of coexistence with other nations.

The Basque nationalist narrative is adaptable and influenced by practice. The reactionary nationalism of the supporters of Sabino Arana (the founder of BNP) and subsequently ETA arose as a result of autonomous rights restriction by the Spanish state, its main goal was the return of these historic rights. Such rhetoric, generally, is still evident in the left-wing EH Bildu party, which poses the concept of the "right to decide" (*el derecho a decidir*) at the center of the new Statute discussion. Basque nationalists have repeatedly referred to this statement: for example, it was used in the declaration supporting the referendum in Catalonia in 2014 [13]. However, from a legal point of view [14], there is no such legal wording. Moreover, the interpretation of the term is not limited: both the right to be heard and the right to separate. Such wording is considered as a challenge to the Constitution [14]. The ruling Basque Nationalist Party rejects such harsh rhetoric and broadcasts the ideas of transnationalism, where two directions can be distinguished. The former, historically typical for Basque leaders, is the emphasis on cooperation and interaction with Basque diasporas abroad. This trend has become particularly relevant since the existence of the Basque government in exile in the 40s of the XX century. The latter is the promotion

of the idea of equal regional cooperation in Europe within the framework of the concept of “Europe of the Regions”, which is actively supported by the Basque Government in the debate on the new Statute. According to one of the founders of nationalism studies, A.D. Smith, [16] nationalism may manifest itself in a variety of groups — be it a nation-state, a supranational entity or an ethnic group. This is a consequence of the lack of clear understanding of the term «nation». All nationalists strive for some kind of “normality” [16. P. 186]: a recognition, a voice in the UN, a historical, linguistic base and identity. Nationalism as a phenomenon develops during the existence of nation-states, but as a result of the processes of globalization and the emergence of regional blocs this trend leads to the development of internationalism as recognition of the nationalism of other national units. However, in such a paradigm, there is a clash of nation-states and subnational units, such as ethnic groups within sovereign territories. Consequently, nation-states face either the problem of Balkanization (splitting into smaller national units), or involvement in larger national and supranational units. Another consequence of globalization is the development of supranationalism as cosmopolitan tendency. This form tends to reduce the number of “nationalisms” within one territory, but leads to the emergence of supranational units [16. P. 194]. Subsequently, not a decrease in the number of problems, but the opposite trend can be observed: an increase in competing types of nationalism and a general increase in nationalist movements, which leads to excessive tension.

The expansion of self-government of autonomous communities shall probably require a revision of the state model as a whole. The Basque request for the creation of a “federation of nations” [17. P. 207] has a historical character, as a democratic territorial model opposed to the unification that occurred under the Franco regime. The federalization of the state was proposed by the PSOE as one of the ways to solve the issue of nationalism. The ideas of federalism endure to be the points of the election campaign of the Socialists, but the wording changes moderately: federalism (*federalismo*) in 2015 [18], federal principles (*principios federales*) in early 2019 [19] and the state of autonomies (*estado de las autonomías*) in the latest election program with a tendency to strengthen self-government [20]. As for the foundations of self-government, the PSOE electoral programs refer to the Barcelona Declaration of 2017 (*Declaración de Barcelona*) and the Granada Declaration of 2013 (*Declaración de Granada*), which outlines the reasons for the need to reconsider the level of self-government for autonomous communities [21]: at the time of 1978, there was no European Union in its current form, there was no euro, no global economy, the global financial crisis, the current level of migration, etc. This leads to the conclusion that it is necessary to review and amend the Statutes of Autonomies. Thus, the current request from the Basque Country generally fits into the ideas of the program of the ruling Spanish party, but the question remains open: what is the future of self-government of autonomous communities? How will this affect the entire state as a whole? Is it possible to reform the territorial structure of Spain

REFERENCES


1. Entrevista a Andoni Ortuzar. *El Diario Vasco*. URL: <https://www.eaj-pnv.eus/es/documentos/18277/entrevista-a-andoni-ortuzar-en-el-diario-vasco>. Accessed: 20.08.2021.
2. Kostenko V.V. Migration Theories: From Assimilation to Transnationalism. *The Journal of Sociology and Social Anthropology*. 2014;17(3):62–76 (In Russ.).
3. Bauböck R. Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism. *The International Migration Review*. 2003;37(3):700–723.
4. Bauböck R., Faist T., eds. *Diaspora and Transnationalism: Concepts, Theories and Methods*. Amsterdam University Press; 2010.
5. Sassen S. Towards Post-National and Denationalized Citizenship. *Handbook of Citizenship Studies*. Isin E.F. & Turner B.S. (eds). SAGE Publications Ltd.; 2002.
6. Avdashkin A.A. Diaspora: The Methodological Basis of the Research of the Phenomenon. *Bulletin of Chelyabinsk State University*. 2015;2(357) (In Russ.).
7. Tishkov V.A. Istoricheskii fenomen diaspori [Historical Phenomenon of Diaspora]. *Ethnopanorama*. 2000; 2: 2–12 (In Russ.).
8. Totoricaguena G. Basque Diaspora: Migration and Transnational Identity. *Center for Basque Studies*. University of Nevada, Reno; 2005.
9. Irujo X., Olaziregi M.J. The International Legacy of Lehendakari Jose A. Agirre's Government. *Center for Basque Studies*. University of Nevada, Reno; 2017.
10. Landabaso Angulo A., Konovalov A.M. Terrorism and Ethnopolitical Conflicts. *Terrorism Today*. Moscow; 2004 (In Russ.).
11. *Europapress*, “Urkullu quiere un pacto con el Estado para que el País Vasco tenga un nuevo ‘estatus’”. URL: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-urkullu-quiere-pacto-estado-pais-vasco-tenga-nuevo-estatus-20210714161800.html>. Accessed: 08.08.2021 (In Span.).
12. *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*. URL: https://web.archive.org/web/20061209224804/http://www.nuevoestatutodeeuskadi.net/docs/estatutovasco_cas.pdf. Accessed: 03.02.2022 (In Span.).
13. *Catalunya tiene derecho a decidir su futuro*. URL: <https://english.eaj-pnv.eus/es/adjuntos-documentos/16977/pdf/declaracion-catalunya>. Accessed: 07.07.2021 (In Span.).
14. Perea Unceta J.A. El secesionismo catalán en el contexto del derecho internacional. *Foro, Nueva época*. 2014;17(2) (In Span.).
15. Barceló i Serramalera M. El derecho a decidir como instrumento constitucional para la canalización de problemas territoriales. *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*. 2016; 9 (In Span.).
16. Smith A.D. *Nationalism in the 20th Century*. Canberra: Australian National University Press; 1979.
17. Mota Zurdo D. *Un sueño americano. El Gobierno vasco en el exilio y los Estados Unidos (1937–1979)*. Tesis doctoral. Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV-EHU); 2015 (In Span.).
18. *PSOE, Programa electoral — Elecciones generales 2015*. URL: https://www.psoe.es/media-content/2015/12/PSOE_Programa_Electoral_2015.pdf. Accessed: 25.09.2021 (In Span.).
19. *PSOE, Programa electoral — Elecciones generales abril 2019*. URL: <https://www.psoe.es/media-content/2019/04/PSOE-programa-electoral-elecciones-generales-28-de-abril-de-2019.pdf>. Accessed: 25.09.2021 (In Span.).
20. *PSOE, Programa electoral — Elecciones generales noviembre 2019*. URL: <https://www.psoe.es/media-content/2019/10/Ahora-progreso-programa-PSOE-10N-31102019.pdf>. Accessed: 25.09.2021 (In Span.).
21. *PSOE, Un nuevo pacto territorial*. URL: <http://web.psoe.es/source-media/000000562000/000000562233.pdf>. Accessed: 25.09.2021 (In Span.).

Information about the author:

Yulia N. Frolova — PhD in Political Science, Senior Lecturer of the Department of Political Science, Herzen State Pedagogical University of Russia (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0002-0743-6144) (e-mail: frolovayuliya@yahoo.com).

Транснационализм как приоритетный тренд регионального самоуправления в Стране Басков

Ю.Н. Фролова  

Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена,
191186, Россия, Санкт-Петербург, наб. р. Мойки, 48/20
 frolovayuliya@yahoo.com

Аннотация. Исследование посвящено развитию трендов транснационализма и национализма в баскском самоуправлении. В 2021 году Страна Басков возобновила дебаты по обновлению Статута Герники (Статута автономии Страны Басков 1979 года) по инициативе парламента Страны Басков. Некоторые ключевые моменты этой дискуссии и текущие региональные инициативы басков в Европейском Союзе привлекают внимание и могут указывать на развитие национализма в контексте транснациональных тенденций и формирования новой региональной идентичности. Методология основана на теории транснационализма и концепции сосуществования постнационального и национального как одновременных и/или конкурирующих форм. В ходе развития баскского общества акцент делается именно на национализме (особенно в контексте периода деятельности террористической группировки ЭТА), однако и аспекты транснациональной идентичности можно обнаружить в историческом прошлом. С окончанием террористической эры признается необходимость в новых определениях для баскского националистического движения. Несмотря на нынешний высокий уровень противников независимости, баскское общество по-прежнему не удовлетворено уровнем самоуправления. В результате проблема национализма в баскском обществе сильно видоизменяется: это уже не требование создания независимого государства, а запрос на новый уровень отношений между Страной Басков и Испанией, Страной Басков и Европейским Союзом, Страной Басков и другими регионами; требование формирования и признания новой европейской региональной идентичности. Исследование характеризует новый этап баскского самоуправления как националистический и транснационалистический одновременно. С точки зрения этого определения концепция «Европы регионов» снова становится актуальной и может влиять на развитие национализма в других европейских регионах с аналогичными проблемами.

Ключевые слова: транснационализм, национализм, сепаратизм, Страна Басков, самоуправление

Заявление о конфликте интересов: Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов

История статьи:

Статья поступила в редакцию: 05.05.2022. Статья принята к публикации: 30.07.2022.

Для цитирования:

Frolova Yu.N. Transnationalism as a Key Trend of Regional Self-government in the Basque Country // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. № 3. С. 295–301. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-3-295-301>

Информация об авторе:

Фролова Юлия Николаевна — кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры политологии Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена (ORCID ID: 0000-0002-0743-6144) (e-mail: frolovayuliya@yahoo.com).




DOI: 10.22363/2312-8313-2022-9-3-302-315

Research article / Научная статья

Management Control Systems as the Protagonist in Public Sector Reforms: Observations from Worldwide Selected Literature

Anup Chowdhury  , Nikhil C. Shil 

East West University,
1212, Dhaka, Bangladesh
 anup@ewubd.edu

Abstract. Management control systems are used in private sector in assisting management to achieve the goals of the organizations. In the 1980s the performance of public organizations in industrial economies has been the target of severe questioning and the main reason for such questioning is the comparisons with private sector standards of returns on investment and it turned public sector organizations from service orientation to commercial orientation. In this context the practitioners started to adopt new management approaches as the basis for improving performance in the public sector. This new management approach or management control systems in the public sector creates the changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them to run better. The introduction of this new management approach in the public sector was to promote a culture of performance. The present study is an effort to understand the role of management control systems in the worldwide public sector reforms agendas by illustrating literatures from various parts of the world.

Keywords: management control systems, public sector reforms, literature review

Conflicts of interest: The authors declared no conflicts of interest.

Article history:

The article was submitted on 01.06.2022. The article was accepted on 01.08.2022.

For citation:

Chowdhury A., Shil N.C. Management Control Systems as the Protagonist in Public Sector Reforms: Observations from Worldwide Selected Literature. *RUDN Journal of Public Administration*. 2022;9(3):302–315. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-3-302-315>

Introduction

Public sector represents the activities undertaken almost solely by governmental agencies, and accomplished by a mix of departments of state, statutory authorities, and other legal and political institutions [1; 2]. Research on public sector organizations has revealed that traditional public organizations were run by rational rules and procedures. It has been observed that worldwide public sector reform processes have created a wide range of changes in many different areas of public service. In the 1980s the performance of public organizations in industrial economies has been the target

© Chowdhury A., Shil N.C., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

of severe questioning and the main reason for such questioning is the comparisons with private sector standards of returns on investment and it turned public sector organizations from service orientation to commercial orientation. Manning and Parison [3] reviewed some developments in public administration reform among selected 14 countries: The Russian Federation Government, Australia, Brazil, Canada, Chile, China, Finland, Germany, Hungary, the Netherlands, New Zealand, Poland, the Republic of Korea, the United Kingdom, and the United States of America. Their study summarized elements of reforms that were publicly stated by governments in the 14 countries. These are: reducing government consumption; reducing patronage; developing flexibility in employment contracts; improving monetary incentives; improving service delivery; building public and private sector confidence; and improving operational inefficiency and poor service delivery. These elements of reforms created a new orthodoxy in the public sector, namely ‘new public management’ (NPM) [4; 5]. During the 1980s and 1990s the term NPM was used to denote a number of reforms that were carried out by several countries in the world [6].

Hopwood [7] argued that continued economic restraint put pressure to improve efficiency in management in the public sector and he observed that a renewed interest has developed to implement private sector management practices in the public sector. The improved management practices include planning and control, improved costing procedures, specific criteria for resource allocation, improved management information systems, investigation of administrative efficiency and better audits. Management control systems include all of these elements, which is basically a private sector tool, now is widely using in the public sector. Hopwood [7] also mentioned that these improved management practices not only have assisted in locating the inefficiencies of the past and ensuring that better performance is achieved in the future, but also will make the public sector management and employees accountable for their actions and decisions.

Management Control Systems — Difference in Perspectives

In an organization, control is applied at different levels. Control is used in ensuring implementation of strategies [8]. Control process consists of four steps. First, a standard of desired performance is specified. Second, there is a means of sensing, what is happening in the organization and communicating to a control unit. Third, control unit compares this information with the standard. Fourth, if there is any deviation with the standard, control unit directs to take corrective action, and this is conveyed as information back to the entity which he termed as ‘feedback’ [8]. Lorange and Morton [9] mentioned that the fundamental purpose of management control systems is to assist management to accomplish the goals of the organizations. They provided a framework for management control systems which identifies the pertinent control variables, develops the good short-term plans, accomplish the short-term plan tracking process and diagnosis the deviations. Anthony and Govindarajan [8] Anthony [10] also viewed management control systems as a process and mentioned that by this process managers influence other

members of the organization to implement the organization's strategies. They mentioned that there are two views: one is management control systems must fit the firm's strategy.

Emmanuel et al., [11] viewed that management control is a process by which managers attempt to ensure that their organization adapts successfully to its changing environment. They also pointed out that management control is concerned with two issues. One is strategic and the other is operational. Strategic issues are related to the general stance of the organization towards its environment and by the term operational issues they meant the effective implementation of plans designed to achieve overall goals. Table 1 summarizes the various dimensions of management control as viewed by Emmanuel et al., [11].

Table 1

Dimensions of Management Control

Dimensions of management control	Strategic planning	Management control	Operational control
Focus	One aspect at a time	Whole organization	Single task
Persons involved	Top management, staff specialists	Top management, line managers	First-line supervisors
Nature of information	Tailor-made External Predictive	Integrated Mainly internal More historical	Tailor-made Internal Real-time
Types of cost	Committed	Managed	Engineered
Time horizon	Years	Months	Days
Source academic discipline	Economics	Social psychology	Physical science and technology

Source: Emmanuel et al. [11]

They [11] further mentioned that management control can be seen as the mediating activity between strategic planning and operational control. They argued that management control is integrative because it involves the whole organization. They added that unlike strategic and operational control, management control is essentially routine affair, reporting on the performance of all aspects of an organization's activity on a regular basis, so the areas are systematically reviewed. Tricker and Boland [12] considered control as a feedback process and mentioned that outputs are monitored and compared with standards to determine whether objectives are being attained or not. If outputs are within standards the system is considered to be in control. Merchant and Van der Stede [13] argued that in the broadest sense control systems can be viewed as having two basic functions: strategic control and management control.

Simons [14] described management control systems as a formal information-based system and these information-based systems become control systems when maintain alter patterns in organizational activities. Macintosh [15] called the management control systems as management accounting and control systems. According to Maciariello [16] management control systems is concerned with the

coordination, information processing, and resource allocation dimensions of the management process. Maciariello [16] argued that the purpose of management control system is to assist management in the allocation of its human, physical and technological resources to attain the goals and the objectives of an organization. Organizations adopt different types of control mechanisms to cope with the problems of organizational complications. Maciariello and Kirby [17] mentioned that control systems come in many shapes and forms. They divided it into two systems: formal and informal. Each of these systems is further subdivided into its subsystems and each subsystem has different elements. In a formal system formal documentation of the structures, policies and procedures assist members of the organization in performing their duties. They referred to this model as supportive management systems model. They subdivided Formal control processes into its planning and reporting dimensions. Then they considered an integration of the two interrelated processes. They [17] further argued that all organizations have informal dimensions. These dimensions are the interpersonal relationships that are not shown in the formal organization chart. Like the formal control process informal control process has the same sub systems. The elements of management style and cultural subsystem in the informal process are also same as formal control processes. In infrastructure subsystem the elements are personal contacts, networks, and emergent roles.

Table 2 and 3 present the activities and actions taken within the formal and informal control systems.

Table 2

Actions of Formal Control Systems

Formal actions based primarily upon assumptions of formal authority	
The Formal System	If Actions Refer to
Infrastructure	Chartering or appointing Establishing management support Setting a direction or mission
Style and Culture	Training in values, beliefs, or social dynamics
Planning and Control Process	Establishing procedures Clarifying procedures Documenting procedures Developing measurement metrics Reporting/providing feedback
Reward System	Giving a merit increase
Coordinating Mechanisms	Establishing communications among organizational units

Source: Maciariello and Kirby [17. P. 12].

Czarniawska-Joerges [18] argued that organizational control is a form of influence, steering or regulation exerted by managerial levels vis-à-vis non-managerial levels in organizations. She mentioned four types of control systems. Her

first type of control system is action control which may take the form of supervision, technical norms, calculative rules, or bureaucratic regulations. She mentioned that this type of control is appropriate for contract-based employment. Her second type of control is total control which can be brought about by controlling the totality of a person, by influencing physical and/or psychological integrity. She mentioned ideological control as third type of control which is oriented at the ideologies held by organizational members. She mentioned ecological control as final type of control which is related in creation of good work conditions. Attracting new members in the organization are the example of ecological control.

Table 3

Actions of Informal Control Systems

Formal actions based primarily upon assumptions of perceived need by the individual	
The Informal System	If Actions Refer to
Emergent Roles	Becoming the expert Assuming new responsibilities
Style and Culture	Training in values, beliefs, or social dynamics
Active Planning and Control Process	Searching and gathering information Investigating and brainstorming Exploring possibilities and potential Solutions Discussing developments regarding problems, projects and goals
Reward System	Showing appreciation Giving thanks Recognizing accomplishment
Coordinating Mechanisms	Members checking with others in other units

Source: Maciariello and Kirby [17. P. 12].

Merchant [19] Groot and Merchant [20], Merchant and Van der Stede [21] mentioned that for the control problems managers must implement one or more control mechanisms or devices that are referred to as management controls and the collection of control mechanisms are termed as a management control system. They suggested three types of management control systems. These are: results control, action control and personnel / cultural control. Merchant and Van der Stede [21] mentioned that results control involves rewarding employees for good results or punishing them for poor results. Rewards may be monetary or non-monetary incentives. According to Merchant and Van der Stede [21] second type of control system is actions controls which are the most direct form of management control. They pointed out that this type of control involves ensuring employees to perform or not to perform certain actions which are known to be beneficial or harmful to the organization. Merchant and Van der Stede [21] classifies personnel and cultural control as the third form of control. According to them personnel controls build on employees' natural tendencies to control and or motivate themselves.

The Research Questions

The study will seek answers to the following research questions:

In what ways have management control systems implemented in the worldwide public sector? Specifically,

1. How have the public organizations adopted control systems
2. In what ways are management control systems linked to the organizational actions
3. of the public organizations
4. How have management control systems contributed to and shaped organizational culture within the public organization

Findings and Discussion

The reforms in the public sector were stated in 1980s and the literatures were available from late 1980s and early 1990s. For this reason, literature on management control systems in the public sector is reviewed from this time period.

Ermasova et al., [22] made a comparative study on capital budgeting system of Russia, Moldova, and Uzbekistan. This study uses the legacy effect of the Soviet past to explain the changes in public capital budgeting and management in the three former Soviet republics: The authors argued that the legacy of the Soviet planning and budgeting traditions in forms of the centralized control, inadequate capital planning, and strong informal powers of political elites are embedded in the capital budgeting and management practices of the case countries. Findings of the study reveals that regardless of the differences in the countries' socio-economic characteristics, political regimes, and institutional developments, the budgetary outcomes are consistently shaped by the public management principles rooted in the Soviet budgeting traditions.

Roje and Redmayne [23] analyzed management and financial reporting for state assets in two countries: Croatia and New Zealand (NZ). The authors compare a 'novice' country in terms of public sector assets treatment with a 'mature' one. The findings of the study reveal that the possibility of applying developed countries' experiences and wider international trends for state assets management in 'transition' countries depends greatly on a variety of factors that have influenced the development of those countries and factors that encompass both specific national and international forces.

Ćwiąkała-Małys et al., [24] Studied the process of introducing internal control and internal audit into finance management. The authors argued that Countries that were candidates to the European Union were obliged to introduce mechanisms of improving efficiency of public resource spending, including introduction of an independent audit and a new system of managing public units, oriented on fulfilled aims and tasks. The evaluation of harmonization process of an internal audit and internal control of public finances' sector in Poland after sixteen years of joining the EU, according to authors, is rather positive. In the pre-accession period Polish experts supported by EU specialists tried to withdraw from the past administrative control and to follow an independent control, objective.

Lentner et al., [25] studied the increasing measurability of performances in the public sector in the countries of the post-soviet region, including Hungary, has come to the limelight in recent decades. The authors claimed that accrual accounting, adopted in Hungary in 2014 on the recommendation of the European Union, provides decision-makers with reliable information and simultaneously improves transparency in spending. Purpose and Methodology. This study focuses on the impacts and synergies of the parallel comprehensive reforms in the public finances and the adoption of the accrual accounting system. The inquiry revealed that on the impact this new accrual-based accounting system had on the business management of the given organization and thus the efficient use of public funds. The results confirm that the historical background and the peculiarities of managing public funds in a country should also be considered during the adoption of reforms along with thorough preparation.

Panoiu [26] believes that business organization wants to build its management system that allows the implementation of its own strategies and policies, thus ensuring the fulfilment of its mission and the vision through the rational use of (often limited) resources and at the same time the satisfaction of stakeholders' requirements. Business development and diversification, business performance in a turbulent, interconnected and globalized economic system, diversification of management techniques have generated the interest in control.

Van and Reichard [27] investigate whether and how evolving ideas about management control emerge in research about public sector performance management. The research was based on literature review on public sector performance management. The findings of the study reveal that management control research, originating in the management accounting discipline, is largely disconnected from public sector performance management research as part of public administration and public management disciplines. They argue overlaps between management control and public sector performance management research are visible in a cybernetic control approach, control variety and contingency-based reasoning. Both academic communities share an understanding of certain issues, although under diverging labels, especially enabling controls or in a more general sense usable performance controls, horizontal controls and control packaging.

Chowdhury and Shil [28] explored public sector reform agendas in the context of New Public Management initiatives in Australia. They argued that new public management ideals become embedded in the new financially and managerially oriented Australian public sector. Evidence supported that the Australian Public Sector has operated within the context of a range of reformed government policies, strategies and laws. The primary catalyst of reforms in Australia was generated by government regulatory policies. It is also evident that the Australian Public Sector had made changes in their structure and operation to achieve cost-efficiency, budget accountability and an improved customer focus in service delivery. The research also demonstrates that implementation of reforms initiatives are the functions of New Public Management in the key areas of financial management. These findings are consistent with the view that changes to the Australian public sector promoted managerial accountability and a culture of performance.

Visser and Togt [29] argued that in the past decades, Dutch public sector organizations have been encouraged to become more “business-like” in their internal control and accountability processes, following a more general trend toward New Public Management in Western societies. However, in the Netherlands, this trend has met with increasing resistance and discontent among public sector professionals.

Verbeeten [30] claimed that New Public Management has been guiding public sector reform for over 25 years. Its position on the design of effective management control rests on three key ideas: (1) performance improvement requires a results-oriented culture that emphasizes outcomes rather than inputs or processes; (2) public sector organizations need to introduce performance management based on targets, monitoring and incentives; and (3) public sector organizations should decentralize decision rights and reduce their reliance on rules and procedures. Focusing on the particularly influential version of NPM as advocated by the OECD, the authors examined the validity of these ideas theoretically and empirically. They concluded that NPM’s reform program should be reconsidered.

Asar [31] researched on the leadership styles practiced in the public sector in France, Britain and Germany. Asar claimed that Leadership in the public sector consist, essentially, on the effective capacity of the public administration leaders to influence, mainly through interpersonal relationships, subordinates and collaborators in order to accomplish and achieve certain objectives. Therefore, leadership efficiency in the 21st century will depend heavily on the ability of managers to resolve the current general crisis, to think unconventionally, encourage learning and innovation, by distribution of power among organization members, fostering them in acquiring and transmitting knowledge, building relations of trust, and regaining lost credibility.

Srimai et al., [32] studied performance measurement, organizational learning and strategic alignment in Thai public sector. The study was based on a questionnaire survey and path analysis was used to test the hypothesis. The findings of the study revealed that there were significant relationships between strategic performance measurement systems and strategic alignment. Furthermore, the study indicated that there is an indirect effect of interactive use of strategic performance measurement systems and strategic alignment through organizational learning.

Persson and Westrup [33] studied management control systems in service organizations. The study was based on six years of research into human service organizations in three municipalities in southern Sweden and four municipalities and two country councils in different parts of Sweden. The researchers observed that since the financial crisis during the 1980s in Sweden, the municipalities tried to adapt a different company-like culture. The use of commercial principles, costing and competition has considered the prerequisites for fulfilling the objectives effectively and efficiently. The authors argued that according to modern organization and management control theory, organizational structures and management control systems must be adapted to the nature of the activity in order to be able to support the implementation of targets and strategies. However, it has not been common in service organization as services differ from each other. The findings of the

study suggested that management control systems in human service organizations should be designed according to the dialogues between actors involved in different activities and on different levels of social services.

Alam and Nandan [34] examined the nature of changes in management control systems as a result of public sector reform in Fiji. Fiji Development Bank — a state-owned development financial institution was their researched organization. They used case study method of research and data were collected through interviews with the bank's staff and analyzing documentary materials. The findings of the study revealed that the structures and strategies of control in the researched organization have changed considerably. The changes were smooth, but the meanings and the implications of the new concepts were moving down the hierarchy at a very slow pace. The researchers argued that new control technologies were implemented in the researched organization as part of the public sector reform process, but the functioning was problematic because organizational activities were intertwined with complex social conditions.

Alam et al. [35] studied the change in operations and accounting practices within the Fijian Development Bank. Alam et al. used case study approach and data were collected through interviews. A total of 18 managers at different levels were interviewed. Documentary materials such as reports on Fijian economy, amendments to the constitution of Fiji, Fijian Development Bank's annual reports and other planning and control papers were also collected for this research. In this study Alam et al. argued that the researched organization faced obstacles to fulfilling its objectives because of wider social, political and economic structure. They argued that the structural constraints associated with agricultural lending forced the organization to move into more profitable industrial lending. They observed that the loan cycle process had become profit driven. The new profit language led the bank to adopt a private enterprise model of management and implementation of profit-driven strategies and mechanisms of control. The 'profit centre' and 'management by objectives' concepts were introduced in the researched organization. The profit-based language was also seen in the new corporate plan. Furthermore, the key performance indicators used in the evaluation of performance of lending staff of the bank were linked to profitability and these were the driving forces towards achievements of profit related targets. The researchers showed that in this way, profit was an upfront terminology and daily language in the bank which ultimately promoted the Fijian national development and growth.

Lapsley and Wright [36] explored the dissemination and adoption of management accounting and control systems practices within the new public sector. These innovations included costing, budgeting and performance measurement tools. The research was based on a survey of public sector accountants in Scotland. The data collection method used in this study was a postal survey. The study covered three areas of public sector- government agencies, local governments and the National Health Services. The findings of the study revealed that much of the innovation in the public sector had originated from the private sector. In this study it was argued that reasons for innovations in public sector organizations were statute, regulation or government pressure. The results of the study indicated that

most of the innovations took place in the area of performance measurement. Key performance indicators attracted most support from the respondents. Government agencies favored resource accounting and budgeting before key performance indicators. Activity based costing of production and performing process control tool was well supported by the local governments. In the National Health Services, zero-based budgeting was a successful instrument. The results from the survey also showed that a majority of organizations had no monitoring system for analyzing the effectiveness of these techniques in practice.

Jansen [37] studied the approaches to measure performance in governmental organizations. The study identified how the approach to measure performance was related to management control types. The study claimed that NPM is the commonly used label for the ambition of governmental organizations in many countries to run the public sector in a more businesslike manner. Jansen (2004) argued that performance measurement is an important element of NPM. The study indicated that in governmental organizations it is very complicated to identify products and assess output. The strong political dimension of government organizations may complicate performance measurement. The study investigated two approaches to measure the performance of governmental organizations. One approach was throughput, the other on output.

Broadbent and Laughlin [38] studied on control and legitimation in government accountability process: the private finance initiative in the UK. The study explored a number of dimensions of the accountability process of governments. The authors argued that governments make themselves accountable in a political sense rather than managerial. Due to the unique position in society governments exercise control over other parts of society and anything they do has a controlling outcome. In their study they observed that to avoid the searching questions from the public, governments had set up separate internal bodies such as auditor generals and the national audit offices. Broadbent and Laughlin claimed that rather than providing an independent voice, auditor generals and national audit offices provided legitimation to their original actions.

Modell [39] examined performance measurement and institutional processes to reforms in the public health care sector in Norway. The study was carried out in a large Norwegian hospital. Data collection was through interviews and archival data. Observation and media statements were also used in this regard. The findings of the study indicated that internal performance measurement was primarily geared at the divisional level. The study found that the heads of divisions had overall responsibility for budgeting and coordination within and between divisions. It was reported that the researched hospital has performed very well in the annual comparisons of composite diagnosis related groups (DRG) indexes. It was one of the most cost-effective hospitals in the country in its category. Furthermore, the study identified that continuous financial performance evaluation of and within divisions was undertaken on a monthly basis and primarily was focused on budgetary deviations and comparisons between outcomes and divisional prognoses.

Hoque and Hopper [40] studied management control in a jute mill in the Bangladeshi public sector. They noted that jute mills in the Bangladeshi public

sector faced an uncertain environment with respect to markets, resource constraints, operations, politics, industrial relations, state interference and the demands of aid agencies. Their study revealed that the researched organization operated in competitive and regulated environments; it had little authority over its operational activities. In organizational planning and control, the head office and the sponsoring ministry played the key roles. They also observed that the accounting system in the mill was mainly a response to external legitimation demands. They found that though budgeting was considered as part of the formal structure of controls, it was not a dominant mode of control in the organization and the budgeting system was created to comply with head office and state requirements. They also found that mill managers used social/informal control mechanisms to cope with the complexity and uncertainty around the mill.

Berry et al., [41] conducted a study on the management control systems in a public enterprise. Their study area was National Coal Board, in the UK. The principal research method used was a series of semi-structured interviews. They also consulted planning, control and financial documents related to the area administration. They also followed the observation method to collect the necessary data. Their findings revealed that in the researched organization's financial planning and control systems did not appear to be a dominant mode of organizational control; physical production planning appeared to be more important. They observed that the organization had successfully devised a set of loosely coupled control mechanisms to cope with the pressures for change. They also found that accounting and information generally may be managed either to enhance ambiguity or to provide legitimacy in the organization. Their study concluded that the changes that had taken place in the organizations were not made due to the needs of the internal organizational management but for reasons of external pressures.

Conclusion

This study is a reflection gained from the selected literature related to management control systems, the catalyst for worldwide public sector reforms. The reforms specifically based on management control systems, the fundamental shifts in strategy, structure and operation in the public sector-provided the context for the research undertaken. The findings of the study show that the public sector organizations in various countries are involved in shaping and reshaping their administration and the allocation of their functions. The literature also demonstrates that public organizations have changed their organizational structures, strategic plan, new accounting systems, internal audit and compliance review functions, business plan, performance measurement systems stakeholders' control, evaluation systems and human resource management plan. The combined effects of these changes reinforced the change in the management culture of the public organizations. In the new changing environment, these managerial principles adopted are grouped under the rubric of 'new public management'. The public organizations applied a number of management control devices and developed integrated, systemic approaches

to planning and service delivery. These management approaches or management control systems which are seen to be intertwined with the process of reforms. Managers in the public sector established results control systems within their organization to influence the employees' actions. The objective in implementing this control system is to inform the employees about the goals of the organization. Evidences show that this sector has benefited in adopting a results-oriented approach to financial management. The literature also demonstrates that major changes in the public organization were the functions of public sector reforms agendas in the key areas of financial management like budgeting, accounting and auditing. As a whole public organizations adopted these tools in their management functions. It is evident that these tools are directly linked with the administrative actions of the public organizations. It can be concluded that these management control tools shaped the organizational culture of the public organizations.

REFERENCES

1. Aulich C., Halligan J., Nutley S. *Australian Handbook of Public Sector Management*. 1st Edition. London: Routledge; 2001.
2. Flynn N. *Public Sector Management*. London: Sage Publications Ltd.; 2007.
3. Manning N., Parison N. *International Public Administration Reform — Implications for the Russian Federation*. The World Bank, Washington, D.C; 2003.
4. Hood C. A Public Management for all Seasons. *Public Administration*. 1991;69(1):3–19
5. Hood C. The New Public Management in the 1980's: Variations on a Theme. *Accounting, Organisations and Society*. 1995; 20(2/3): 93–109.
6. Sahlin-Andersson K. National, International and Transnational Constructions of New Public Management. *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Ed. by Christensen T., Laegreid P. England: Ashgate Publishing Limited; 2001.
7. Hopwood A.G. Accounting and the Pursuit of Efficiency. *Public Sector Management: Theory, Critique and Practice*. Ed. by McKevitt D., Lawton A. The Open University and SAGE Publications; 1994.
8. Anthony R.N., Govindarajan V. *Management Control Systems*, McGraw Hill Irwin. Boston Mass; 2007.
9. Lorange P., Morton M. A Framework for Management Control Systems. *Management Control and Decision Systems*. Ed. by Patz A., Rowe A. (Eds.). New York; 1977.
10. Anthony R.N. Framework for Analysis. *Management Services*. 1964; (March-April): 18–24.
11. Emmanuel C., Otley D., Merchant K. *Accounting for Management Control*. 2nd ed. London: International Thomson Business Press; 1990.
12. Tricker R.I., Boland R. *Management Information and Control Systems*. John Wiley & Sons; 1982.
13. Merchant K.A., Van der Stede W.A. *Management Control Systems*. Pearson Education Limited; 2012.
14. Simons R. *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press; 1995.
15. Macintosh N.B. *Management Accounting and Control Systems: An Organisational and Behavioral Approach*. John Wiley & Sons Ltd; 1994.
16. Maciariello J.A. *Management Control Systems*. Prentice-Hall, Inc; 1984.
17. Maciariello J.A., Kirby C.J. *Management Control Systems: Using Adaptive Systems to Attain Control*. Prentice Hall; 1994.
18. Czarniawska-Joerges B. Dynamics of Organizational Control: The Case of Berol Kemi AB. *Accounting, Organizations and Society*. 1988;13(4):415–430.

19. Merchant K.A. The Control Function of Management. *Sloan Management Review*, Summer. 1982;1:43–55.
20. Groot T., Merchant K.A. Control of International Joint Ventures. *Accounting, Organizations and Society*. 2000;25(6):579–607.
21. Merchant K.A., Van der Stede W.A. *Management Control Systems*. Prentice Hall; 2007.
22. Ermasova N., Guzman T., Ceka E. Legacy Effect of Soviet Budgeting System on Public Capital Budgeting: Cases of Russia, Moldova, and Uzbekistan. *International Journal of Public Administration*. 2021;44(13):1099–1102.
23. Roje G., Redmayne N.B. On the Management and Financial Reporting for State Assets — a Comparative Analysis between Croatia and New Zealand. *Public Money & Management*. 2021;41(2):118–126.
24. Ćwiakala-Małys A., Durbajło-Mrowiec M., Długozima M. Harmonisation and Improvement of Management Control and Internal Audit of Public Finances' Sector in Poland. *European Research Studies Journal*. 2020;23(3):545–555.
25. Lentner Cs., Molnár P., Nagy V. Accrual Accounting and Public Finance Reforms in Hungary: The Study of Application in the Public Sector. *Economic Annals*. 2020; 183(5-6): 89–105.
26. PĂNOIU L. Benefits and Limits of the Management Control System in Romania. *The Journal Contemporary Economy*. 2019;4(3):74–80.
27. Van Helden J., Reichard C. Management Control and Public Sector Performance Management. *Baltic Journal of Management*. 2019;4(1):158–176.
28. Chowdhury A., Shil N.C. Public Sector Reforms and New Public Management: Exploratory Evidence from Australian Public Sector. *Asian Development Policy Review*. 2017;5(1):1–16.
29. Visser M., Van der Togt K. Learning in Public Sector Organizations: A Theory of Action Approach. *Public Organizations Rev*. 2016;16:235–249.
30. Verbeeten F.H.M., Spekie R.F. Management Control, Results-Oriented Culture and Public Sector Performance: Empirical Evidence on New Public Management. *Organization Studies*. 2015;36(7):953–978.
31. Aser N. Comparative Perspectives of Leadership Styles in Public Sector I France, United Kingdom, and Germany. *Research and Science Today*. 2013;1(5):222–232.
32. Srimai S., Damsaman N., Bangchokdee S. Performance Measurement, Organisational Learning and Strategic Alignment: An Exploratory Study in Thai Public Sector. *Measuring Business Excellence*. 2011;15(2):57–69.
33. Persson J., Westrup U. Fragmented Structures and Vertical Control Systems: The Swedish Experience of Resource Utilization in Human Services. *International Journal of Public Sector Management*. 2009;22(5):400–409.
34. Alam M., Nandan R. Management Control Systems and Public Sector Reform: A Fijian Case Study. *Accounting, Accountability and Performance*. 2008;14(1):1–28.
35. Alam M., Lawrence S., Nandan R. Accounting for Economic Development in the Context of Post-colonialism: The Fijian Experience. *Critical Perspectives on Accounting*. 2004;15(1):135–157.
36. Lapsley I., Wright E. The Diffusion of Management Accounting Innovations in the Public Sector: A Research Agenda. *Management Accounting Research*. 2004;15(3):355–374.
37. Jansen E.P. Performance Measurement in Governmental Organizations: A Contingent Approach to Measurement and Management Control. *Managerial Finance*. 2004;30(8):54–68.
38. Broadbent J., Laughlin R. Control and Legitimation in Government Accountability Process: The Private Finance Initiative in the UK. *Critical Perspectives on Accounting*. 2003;14(1–2): 23–48.
39. Modell S. Performance Measurement and Institutional Processes: A Study of Managerial Responses to Public Sector Reform. *Management Accounting Research*. 2001;12:437–464.
40. Hoque Z., Hoppe T. Rationality, Accounting and Politics: A Case Study of Management Control in a Bangladeshi Jute Mill. *Management Accounting Research*. 1994;5:5–30.
41. Berry A.J., Capps T., Cooper T., Ferguson P., Hopper T., Lowe E.A. Management Control in an Area of the NCB: Rationales of Accounting Practices in a Public Enterprise. *Accounting, Organizations and Society*. 1985;10(1):3–28.


Information about the authors:

Anup Chowdhury — PhD, Full Professor of the Department of Business Administration, East West University (Bangladesh) (ORCID ID: 0000-0002-1773-8154) (e-mail: anup@ewubd.edu).

Nikhil C. Shil — PhD, Associate Professor of the Department of Business Administration, East West University (Bangladesh) (ORCID ID: 0000-0001-5540-801X) (e-mail: nikhil@ewubd.edu).

Системы управленческого контроля как главный фактор реформ государственного сектора: обзор международной исследовательской литературы

А. Чоудхури  , Н.К. Шил 

Университет Восток Запад,
1212, Дакка, Бангладеш
 anup@ewubd.edu

Аннотация. Системы управленческого контроля используются управленцами в частном секторе для достижения целей организаций. В 1980-х годах деятельность государственных организаций в индустриальных экономиках подвергалась серьезной критике на основе их сравнения со стандартами доходности инвестиций частного сектора, и это привело к тому, что организации государственного сектора перешли от ориентации на обслуживание граждан к коммерческой ориентации. В этом контексте в качестве основы для повышения эффективности работы в государственном секторе начали широко применяться новые подходы к управлению, в том числе системы управленческого контроля. Внедрение этого нового подхода к управлению в государственном секторе должно было способствовать формированию культуры эффективности. Настоящее исследование представляет собой попытку оценить роль систем управленческого контроля в глобальных программах реформ государственного сектора путем анализа исследовательской литературы из различных стран мира.

Ключевые слова: системы управленческого контроля, реформы государственного сектора, обзор литературы

Заявление о конфликте интересов: Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

История статьи:

Статья поступила в редакцию: 01.06.2022. Статья принята к публикации: 01.08.2022.

Для цитирования:

Chowdhury A., Shil N.C. Management Control Systems as the Protagonist in Public Sector Reforms: Observations from Worldwide Selected Literature // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. № 3. С. 302–315. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-3-302-315>

Информация об авторах:

Anup Chowdhury — доктор наук, профессор департамента бизнес-администрирования Университета Восток Запад (Бангладеш) (ORCID ID: 0000-0002-1773-8154) (e-mail: anup@ewubd.edu).

Nikhil K. Shil — доктор наук, доцент департамента бизнес-администрирования Университета Восток Запад (Бангладеш) (ORCID ID: 0000-0001-5540-801X) (e-mail: nikhil@ewubd.edu).




DOI: 10.22363/2312-8313-2022-9-3-316-331

Research article / Научная статья

Psychological Contract and Employee Retention: The Role of HR

Ugo C. Okolie  , Jude N. Memeh

Delta State University,
P.M.B 1, Abraka, Nigeria
Dennis Osadebe University,
Asaba, Delta State, Nigeria
 ugookolie3@gmail.com

Abstract. Understanding the individual and organizational consequences of breach of psychological contract justifies continuing research into the phenomenon. The global competition which has altered business environment has engineered the need for organizations to devise new ways to survive, enhance performance, retaining skilled employees and ensure healthy and progressive relationship between employers and their employees. Today, the biggest challenge that organizations are facing is not only managing its human resource but also retaining them. Securing and retaining skilled employees play an important role for any organization, because the knowledge and skills of employees have become highly important in gaining competitive advantage. It is against this backdrop that this paper explored the concepts of psychological contract and employee retention, the of impact psychological contract on employee retention and HR practices that influences the state or nature of the psychological contract and employee retention. The paper also peeps into the effect of covid-19 on psychological contract and employee retention. The paper adopted qualitative research design as it relies on secondary data collected from documentations through books, internet sources and journal articles and were content analyzed in relation to the scope of the study. The paper concludes that a significant important should be accorded to the informal contract of employment to ensure fulfillment of obligations and expectations to retain competent and skilled workforce. Thus, the paper recommends among others that Organizations should encourage flexible working arrangements such as telecommuting and prevent discrimination and exclusion relating to Covid-19 pandemic.

Keywords: psychological contract, employee retention, retention strategy, Covid-19

Conflicts of interest: The authors declared no conflicts of interest.

Article history:

The article was submitted on 01.06.2022. The article was accepted on 01.08.2022.

For citation:

Okolie U.C., Memeh J.N. Psychological Contract and Employee Retention: The Role of HR. *RUDN Journal of Public Administration*. 2022;9(3):316–331. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-3-316-331>

© Okolie U.C., Memeh J.N., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

Introduction

Human resource professional and practitioners have come in terms with the reality that employment relationship in contemporary organization is undergoing fundamental changes which have implications for the attraction, motivation, retention and performance of talented employees in the organizations [1; 2; 3]. During past few years, organizations have endured substantial changes in order to compete in the marketplace. Operating within a complex and competitive work environment has changed the internal work arrangements as well as modified the nature of psychological contract that exists between the employer and employees. To succeed in today's competitive environment, employers need to understand what employees expect from the organization and must pay attention on fulfilling their expectations to fulfill organization's side of contract [4]. Psychological contract evaluates the reciprocal relationship among rights, duties and obligations of the employees as well as the employer [5; 6].

Thus, it should be noted that in today's competitive business environment, the retention of skilled employees which is based on a well-articulated human resource management system is very crucial for the growth and survival of the organization. However, Rousseau [7] argued that for retention management to be effective, the creation of an optimal portfolio of human resource practices is not sufficient. They noted that managing employees' expectations is important in order to create a deal that is mutually understood by both parties; as work in organizations entails an exchange relationship between the employee and the organization [8]. In an employment relationship, a balanced psychological contract is necessary for a continuous and harmonious relationship between the employee and the organization. However, the breach of psychological contract brings about distrust, job dissatisfaction, low organizational citizenship activity and high turnover [9]. Similarly, Armstrong [2] posits that the violation of the psychological contract can signal to the participants that the parties no longer share common set of values or goals. The strained relationship may affect the performance and retention of the employee in the organization.

Therefore, this paper explore the concept of psychological contract with a view to verifying the dynamics of psychological contract in regulating workplace interaction, especially in Nigeria, the concept of employee retention, the of impact psychological contract on employee retention and HR practices that influences the state or nature of the psychological contract and employee retention. The paper also peeps into the effect of covid-19 on psychological contract and employee retention. Finally, the paper averred that the HR plays an active role in assisting organization to retain its employees.

Methodology

This paper adopted qualitative research design as it relies on secondary data collected from documentations through books, internet sources and journal articles and were content analyzed in relation to the scope of the study. That is, a systematic review of extant literature on HR practices that influences the state or nature of the psychological contract and employee retention.

The Concept of Psychological Contract

The concept of psychological contract is described as the unwritten agreement that elucidates the expectations between the employers and employees [10]. It is a belief about the reciprocal obligations between two parties engaged in an exchange relationship [11]. Similarly, Rousseau [12] sees psychological contract as a belief based upon promises expressed or implied, regarding an exchange agreement between an individual and the employing firm and its agents. Therefore, it is a mutual obligation existing at the level of the relationship between employees and employers. Guest [13] views psychological contract as the perceptions of both parties to the employment relationship, organization and individual, of the reciprocal promises and obligations implied in that relationship.

According to Griffin [14], the psychological contract defines the assumptions that employers and employees have about their relationships. Guest and Conway [15] defines psychological contract as perceptions between the employer and the employee with regards to their mutual obligations towards each other. Both definitions express the expectations of the parties to the employment relationship in respect of what the employee will get from the organization and what the organization will also get from the employees. The psychological contract therefore explains the employee's interpretations of inducements influencing the decision to leave or stay. In the context of this paper, we consider psychological contract as the recapped joint expectations in which both parties anticipate some benefits.

According to Conway [15], the concept of psychological contract is used to explain behaviour through considering the extent to which the employee believes that the employer has kept the promises the employee perceived were made to him. They noted that as in any relationship, if promises are kept, then satisfaction and a desire to remain in the relationship are likely consequences. If, on the other hand, promises are broken, negative emotions and the urge to withdraw in that relationship may follow. Schein [11] cited in Umar and Ringim [16] emphasized the importance of psychological contracts as they suggested that the extent to which employees work effectively and remain committed to the organization depend on:

- i. The degree to which their own expectations of what the organization will provide them and what they own the organization in return match that organization's expectations of what it will give and get in return; and
- ii. The nature of what is actually to be exchange (assuming there is some agreement) — money in exchange for time at work; social need satisfaction and security in exchange for hard work and loyalty; opportunities for self-actualization and challenging work in exchange for high productivity, high quality work and creative effort in the service of organization goals; or various combinations of these and other things.

However, empirical studies and evidence suggest that the psychological contract breach results to reduced psychological well-being [15], reduction in job satisfaction [17; 18; 19; 20], low level of motivation [21], distrust [22; 23], dissatisfied customers and uncertain opportunities for promotion [24;25], decrease

in organizational commitment [26; 27; 28], decreased employees' organizational citizenship behaviour [29; 16; 30]. Also, previous studies findings suggested that non-fulfillment of psychological contract is associated with counterproductive or deviant and unethical behaviours by employees in workplace [31; 32] The study conducted by Delcampo, Rogers and Jacobson [33] suggests that breach of psychological contract by employer is positively related to employee perception of discrimination in workplace. Therefore, psychological contract breach occurs when employees perceive that their organization has failed to fulfill its obligation or promises implied [34]. Therefore, psychological contract breach is an important trigger of employees' workplace dissent, absenteeism, increased turnover intention and actual turnover.

Types of Psychological Contract

The dynamics and varying nature of psychological contract has provided scholars the leverage to categorize the concept into two distinct kinds of contract that define the employee and employer relation. Rousseau [35] categorized psychological contract into two types. First, is transactional contract, which refers to monetary exchange such as rapid advancement, high pay and merit pay? Rousseau [12] argued that transactional psychological contracts include such terms as narrow duties and a limited short-term employment. He added that employees with transactional contract tend to adhere to its specific terms and to seek employment elsewhere when conditions change or when employers fail to abide by their agreement, and second, relational contract, which encompass long-term job security, career development and support with personal problems. Dipankar [36] explained that in relational contract, the employee is obligated to remain in employment with the organization and carry out his duties as specified, exhibits loyalty to support the aims and objectives of the organization, while the employer fulfills its part of the obligation by ensuring the well-being of the employees and their families. Rousseau [12] stresses that employees favour organizations who offer them relational psychological contract as opposed to the more limited transactional type; employers are likely to offer relations contracts to particularly values employees than to employees who are non-performers in the organization.

However, since any psychological contract is not purely transactional or relational, recently two additional forms have been identified. These are balanced psychological contract and transitional psychological contract. Balanced psychological contract has the same characteristics as relational psychological contract, but also contains financial elements and transitional psychological contract is form in the period of a crisis or when a company is undergoing some radical organizational change [20]. The most important issue from the employees' perspective is whether their expectations are fulfilled. If that is not the case, their psychological contract is, actually, breached. Some scholars insist on a distinction between two terms — breach and violation of psychological contract. According

to Morrison and Robinson [37], perceived breach refers to the cognition that one's organization has failed to meet one or more obligations within one's psychological contract in a manner commensurate with one's contributions. Therefore, perceived breach represents a cognitive assessment of contract fulfillment, based on an employee's perception. On the other hand, the term violation refers to the emotional and affective state that may, under certain conditions, follow from the belief that one's organization has failed to adequately maintain the psychological contract [37].

Perceived psychological contract breach may occur for many reasons, but two main causes are identified. These are renegeing and incongruence [37]. Renegeing refers to the situation when organizational agents knowingly fail to meet their organization's promises towards an employee. It occurs either because the organization is unable to fulfill given promises or because it is unwilling to do so. Incongruence, on the other hand, is a situation when an employee and agents of the organization have different understanding about the mutual obligations and promises. These different perceptions usually appear due to the complexity and ambiguity of reciprocal obligations and expectations, bad communication between employees and organizational agents and disparity in cognitive schemata they pose [20].

Concept of Employee Retention

Employee retention is a deliberate and systematic effort by employers to create and foster an environment that motivates current employees to maintain employment relationship with the employers by having policies and practice in place that address their diverse needs and interest [38]. According to Das and Bauah [39], retention is a process in which the employees are motivated to continue in a working relationship with the organization for long period of time or until the end of the project. It is becoming very vital to secure, manage and retain competent human resource as the most valuable resource of any organization, because of the need for effective and efficient delivery of services by organizations, whether in the private or public sector. Fitz-enz [40] recognizes that employee retention is not influenced by a single factor, but that there are hosts of factors such as compensation and rewards, job security, training and development, supervisor support culture, work environment and organizational justice; e.t.c. Walker [41] identifies seven factors that can enhance employee retention:

- i. Compensation and appreciation
- ii. Provision of challenging work
- iii. Chances to be promoted and to learn
- iv. Invitational atmosphere within the organization
- v. Positive relations with colleagues
- vi. A healthy balance between the professional and personal life and
- vii. Good communication.

Other factors that can enhance employee retention include participation in decision-making, flexible working hours, team building, trust, organization value

and beliefs, job content, status and recognition. Perceived future opportunities from employers as well as perceived extent to which employees' expectations will be met are also key factors for employee retention.

Theoretical Framework

While there are several theories which might prove appropriate for a discourse of this nature, the social exchange theory present us with a heuristic tool for interrogating the main issues of this study. Social exchange theory is the most commonly used theoretical framework for understanding psychological contract (breach and fulfillment) and employee retention. The theory developed by Blau [42] suggests that when an individual enters into employment relationship, he does not only consider the economic benefit (e.g. pay) but also the socio-economic benefits such as esteem and care [43]. Therefore, the development of positive employment relationships is dependent on both employees and their employers abiding by rules of exchange. These exchange according to Blau [42] can be economic (e.g. money, goods) or more social in nature (e.g., respect, care and encouragement). When individuals receive benefits they feel obliged to reciprocate, and this norm of reciprocity is central to social exchange theory. For instance, if employees feel that their employer has not reciprocated, they may perceive the psychological contract as breach and attempt to restore the balance by lowering their organizational trust, loyalty or commitment. But when employees feel that their psychological contract is fulfilled, it leads to higher work engagement and low turnover intention, stimulate their working psychology and job involvement, produce more emotional dependence on organization, enhance employees' sense of responsibility to and intention to stay with the organization for a long time. The relevance of this theory to the research study is based on its ability to justify the role of psychological contract in determining employees' intention to leave or remain in the organization for the maximum period of time.

Impact of Psychological Contract on Employee Retention

A fulfilled psychological contract plays a significant role in employee retention. Robinson [44] argues that a feeling of psychological contract breach negatively impacts on the employee's desire to stay with the organization. Guest and Conway [15] confirm that a positive psychological contract induces commitment, satisfaction and willingness to stay with the organization by the employee. The violation of a psychological contract results in a decline in willingness to contribute to and intentions to stay in an organization [45]. Similarly, Robinson [44], Coyle-Shapiro [46], Nwokocho [9] and Kudanayi *et al.* [25] noted that psychological contract breach impacts negatively on employees' willingness to contribute to the organizational growth and his or her desire to stay. The overriding implication in this context is that when management trust is eroded, it will inflame employees' passion resulting to exhibition of 'goal blockade' with eventual effect on retention,

performance and productivity. In contrast, when employment relationship is built on trust and upheld, it will stir employees' sense of responsibility to innovate and contribute to the growth of the organization. This emphasizes the need for the understanding of psychological contract that will incite a faithful, fruitful and fulfilled work team [9].

Psychological Contract and Employee Retention: The Role of HR

According to Aggarwal and Bhargave [24], HR practices have their impact on psychological contract in two ways. First, HR practices shape employees' skills, attitudes and behaviours, which in turn influence organizational performances. Second, HR practices impact organizational performance by creating structural and operational efficiencies. This is why Guest and Conway [15] affirmed that the extent to which employers adopt people management practices influences the state or nature of the psychological contract. Armstrong [2] posits that psychological contract usually develop over time, it is basically implicit by nature, is not developed by means of single transaction and it might also be developed in an unintentional way with unexpected consequences, anything that management does or is perceived as doing, that have an effect on the interests of employees will alter the state of the psychological contract, the actual or perceived behaviour of employees and employer's concept of the contract. The major HR functions such as the provision of training and development opportunities, employment security, promotions, reduced status disparities, reasonable rewards and inclusive communication and involvement in decision — making process will contribute to the development of positive psychological contract [15]. They also noted that the development of a positive psychological contract significantly contributes to higher commitment in the organization, better employee satisfaction and improved employment relations which consequently underpin the benefits of implementing a set of progressive HR practices.

Guest and Conway [29] also underline the importance of communication in determining the psychological contract during recruitment and induction stage. This suggests that in order for organization to maintain a psychological contract and retain top talented employees in the organization, there is the need for management to commit themselves to effective communication in decision processes between the employees and management. This is because, a strong culture and effective psychological contract that are aligned with the vision and strategy of the organization can elicit the support, performance and retention of talented employees in the organization [47], organizational citizenship behaviours and commitment [21].

According to Okolie and Umemezia [38], retention starts at the top. Securing, hiring and retaining motivated employees are the responsibility of the company's governing board and HR department. Securing and retaining skills employee's demands focused, recognized and comfortable policies and procedures that make retention a prime management outcome. Gberevbie, 2008 cited in Okolie and Umemezia [38] asserts that if appropriate employee retention strategies are

adopted and implemented by organizations, employees will surely remain and work for the successful achievement of organizational goals. He further argues that an organization's inability to formulate and implement strategies capable of recruiting competent employees and retaining them to achieve organizational goals and objectives is one of the main challenges facing organization in the area of performance. In the view of Das and Baruah [39], the HR department plays an active role in retaining employees in the organization. It's makes policies for employees' betterment such that employees would be satisfied with the organization and stay with her for a longer time. This shows that retention of employees with a positive psychological contract translates into retention of valued skills.

In the view of Singh [48], organizations that provide a workplace culture with the psychological conditions of meaningfulness (job enrichment, work — role fit), safety (supportive management and co-workers) and availability (resource available) are more likely to have engaged and committed employees and therefore employees' retention. Securing and retaining skilled employees should become a critical part of HR policy and strategy if it is to truly get the best from the organization's personnel without leaving them unsatisfied, burnt — out and unfulfilled. Denton, 2000 cited in Okolie and Umemezia [38] is of the view that employees who are happy and satisfied with their jobs tend to be more dedicated and would always put in more efforts to improve their organizational customer's satisfaction. These also are more likely to remain with the organization for considerable length of time. It is not only important to carefully determine the persons that would be employed to work in an organization; the organization should also of necessity adopt strategies of how to retain them. Thus, managing and retaining promising employees are an organization's fundamental means of achieving competitive advantage. Besides, hiring new employees is costlier and more difficult than keeping the current employees in the organization [49]. Therefore, organization must utilize an extensive range of human resource management factors to influence employee commitment and retention [39]. Kaliprasad, 2006 cited in Okolie and Umemezia [38] corroborates this view and asserts that an organization's ability to retain its employees completely depends its ability to manage them. He went further to outline four interlinked processes that can be utilized for an effective HRM system: the motivational, interaction, visioning and learning processes.

Therefore, after recruiting the right people, it is HR's most important role to take responsibility for the success of their employees including leading people towards performance goals and targets. Thus, strategies of retention, which are based on developing HRM systems such as improving communication process and their HR policy and practices, should be implemented in order to avoid high rate of turnover and its negative consequences. In short, more effort should be exerted to improve employee retention by taking into consideration the many factors like better recruitment efforts, job satisfaction, good compensation practices, training and career development, work-life balance, organizational commitment, job security, counseling of leavers, policies for turnover, working environment, job flexibility, skill recognition and respect, constant review of job content, employees'

participation in decision-making, promotion and organizational support. It is needless to say that these efforts should be conducted by HR professionals [38]. This is necessary to ensure healthy employment relationship that will ignite employees' emotional stability and fulfillment of expectations in the workplace and create a feeling of obligation for the employees to remain with the organization and contribute to the overall success of the organization.

Effect of Covid-19 on Psychological Contract and Employee Retention

The Coronavirus (Covid-19) pandemic has spread with alarming speed, infecting millions and bringing economic activity to a near-standstill as countries imposed tight restrictions on movement to halt the spread of the virus. The outbreak of Covid-19 in Wuhan city of China in December, 2019 has turned out to be a global health crisis without precedent in living memory. It has triggered the most severe economic recession in nearly a century and is causing enormous damage to people's health, jobs and well-being. As the health and human toll grows, the economic damage is already evident and represents the largest economic shock the world has experienced in decades. Today, Covid-19 is not only a pandemic with widespread impact, it is changing the way we view and approach different aspects of our lives, businesses, psychological contract, employee retention and economic order. In the area of employer-employee relationship, we are seeing changes in compensation and benefits practices mostly targeted at ensuring continuity. Interestingly, the changes are diverse and unprecedented, just like the Covid-19 itself. The changes depend on the type of business, industry, country, extent of Covid-19 spread and economic disruption. One thing that is clear is that there are changing preferences and there is an emerging new normal.

The full impact of Covid-19 pandemic on the Nigerian economy and labour market cannot be determined now, but there will be more insight into it as situation unfolds. However, as federal and state governments are taking decisive action to respond to the emerging health threat of Covid-19, companies' directors and HR managers need to demonstrate resilience and empathy in decision-making as their actions today will define employee and public perception of their businesses in post Covid-19. Thus, recognizing the impact of Covid-19 on the people (employees) that drive the organization is essential. Resilient HR managers find the perfect balance between empathetically walking in the shoes of employees and hard decisions to protect financial performance of the organization. Beyond the urgent concerns about the health of employees and their families, the Covid-19 pandemic and the subsequent economic shocks impact the world of work in three major areas: (i) The quality of jobs (both underemployment and unemployment) (ii) The quality of work (e.g., wages and access to social protection) and (iii) effects on specific groups who are more vulnerable to adverse labour market outcomes. Protecting employees and their families from the risk of Covid-19 infection needs to be a top priority to HR managers. Also, demand-side measures to protect those facing income losses because of the infection or reduced economic activity are critical to stimulating the economy.

In times of crises, International Labour Standards provide a strong foundation for key policy responses that focus on the crucial role of decent work in achieving a sustained and equitable recovery. These standards, adopted by representatives of governments, workers’ and employers’ organizations, provide a human-centred approach to growth, development and job satisfaction, including HR proactive policies that stimulate demand for products and protect employees and organizations. Therefore, the retention of employees is associated directly with the policies made and implement by the HR Department of an organization. It is compulsory for an organization to provide their employees the means to satisfy their needs professionally and ethically. According to Elsafty and Ragheb [50], the retention of employees during Covid-19 pandemic increased with their motivation. They further posit that motivation is a driving force that enables an employee to become proactive, efficient and productive during hard time such as pandemic. Eliza, Wong and Kin, 2020 cited in Elsafty and Ragheb [50] identified workplace guideline and support, access to information and updates on pandemic with financial benefits, health related quality of life and effective communication with employees working remotely from home as the major motivational factors for employee retention during medical-based pandemics and financial crisis as shown in the figure below.

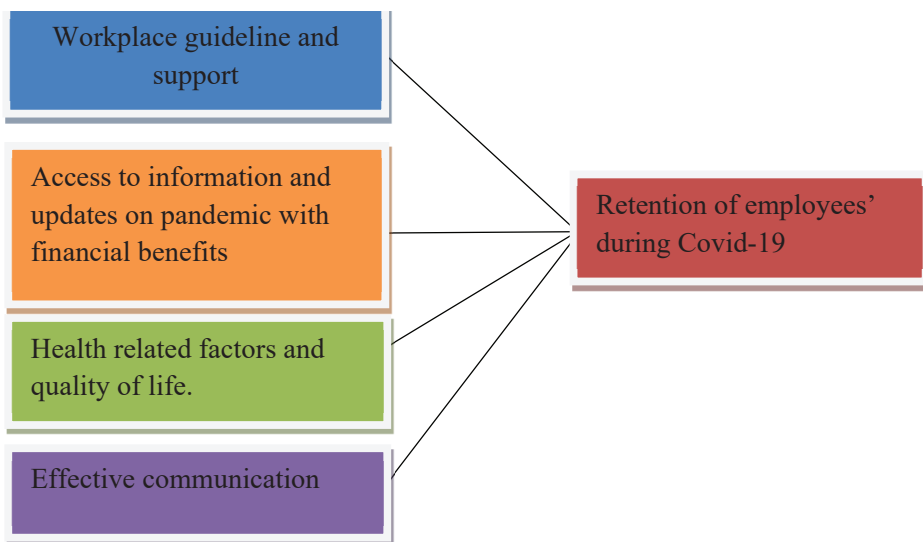


Fig. 1. Conceptual Model on HR practices and employee retention during Covid-19 Pandemic.

Source: Vandaele and Verbruggen [51]

In order to achieve the above-mentioned motivational factors and help their organizations recover stronger, HR managers must be able to manage three times frames in parallel.

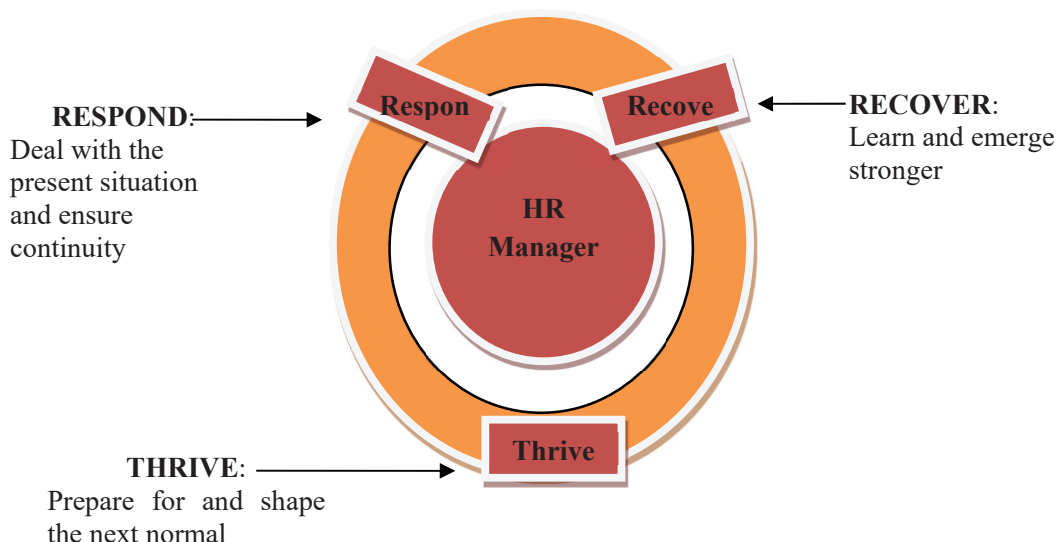


Fig. 2. Responding to Employment Challenges in Unprecedented Time/crisis.

Source: Elsafty and Ragheb [50]

The following are the steps of managing staff costs and engagement, new ways of operating to adapt to the environment and virtual world in the face of business disruption.

Table 1

Managing your human capital through Covid-19

RESPOND	RECOVER	THRIVE
Align HR policies on home working. Ensure employees are equipped with the right tools and techniques to enable remote working Focus on well-being and constant engagement. Install a workforce redeployment trust in the organization, despite potential hits and decisions. Build and roll out rapid and transparent communication plant to inform employees on recent developments. Measure impact on psychological contract through pulse surveys and continuous listening	Redesign organization structure. Set up new fit-for-purpose HR programmes. Support learning needs, possibly with integrated HR tool. Develop an employer value preposition. Align leadership in how to move forward and be loyal to the organization mission. Identify core capabilities for medium and long term. Access talent in place and talent gaps. Set up workforce transition planning. Align performance management with identified capabilities	Accelerate digital strategy. Steer towards a more data-driven decision-making. Set up strategic workforce planning. Launch organization agility programmes. Train employees to support future of work impacts that have been accelerated. Ensure employee and ecosystem engagement Set up or review succession planning. Assess leadership in the organization of tomorrow. Assess future capability demands and plan for it Re-assess current organizational values. Define new employee experience

Source: Vandaele and Verbruggen [51]

Therefore, organizations that are able to adapt themselves quickly to the new normal will come out stronger and HR managers that take rational decisions and are loyal to their core values while managing Covid-19 crisis will shape the foundations of the future success of their purpose-driven organizations. It is obvious that some businesses will fold up, while others will thrive and grow from the opportunities that Covid-19 presents, employee jobs and pay will not be spared. However, organizations and their employees should brace for an impact of some sort. A lot depends on the length and effectiveness of containment measures, the impact of government policies, handling of a possible resurgence and HR policies of organizations.

Conclusion and Recommendations

This paper concludes that a significant important should be accorded to the informal contract of employment to ensure fulfillment of obligations and expectations to retain competent and skilled workforce. The paper showcased the significant implication of the fulfillment of psychological contract in the employment relationship vis-à-vis retention of skilled employees. The paper also reveals that an employee psychological contract fulfillment constitutes a positive impact on employee behaviour in the workplace, job satisfaction, organizational commitment and involvement and therefore employee retention. Hence, retaining a well-trained, skilled and contented workforce can lead an organization to greater heights while not doing so can hamper its growth. Besides, it has been observed that employee attrition rate is becoming a challenge which costs a lot of money and efforts. Therefore, every resignation prevented is money earned. The key role of HR as far psychological contract and employee retention is concerned is to understand the critical issues of psychological contract and employee retention, integrate them into the organization's HR policy and champion retention programmes. Protective measures at the workplace and across communities should be introduced and strengthen, which requires large-scale public support that will guarantee employment retention and psychological contract. Communication needs to be transparent, regular and empathic. The tone at the top and demonstration of organization-wide impact of decisions should focus on inspiring employees to support ongoing reforms and recover plans from Covid-19 pandemic. Based on the conclusion reached, this paper recommends as follows:

1. Organizations should encourage flexible working arrangements such as telecommuting and prevent discrimination and exclusion relating to Covid-19 pandemic.
2. Organizations should provide access to collective financial health services for all, including uninsured employees and their families during the Covid-19 pandemic.
3. Organizations should expand access to sick leave and parental/core leave to ensure income security for those who sick, quarantined or caring for the children or other family members.

HR policies should cover psychological contract, employee retention, health related and quality of life, access to information and updates on the Covid-19 pandemic with financial benefits, workplace guidelines and support and effective communication to employees working remotely from home during Covid-19 crisis.

REFERENCES

1. Horwitz F., Heng C., Quazi H. Finders, Keeping, Motivating and Retaining Knowledge Workers. *Human Resource Management Journal*. 2003;13(4):23–44.
2. Armstrong M. *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice*. London: Kogan page; 2009.
3. Weralupitiya A., Yasodara J.S.M.D. Impact of Psychological Contract on Employee Retention: A Case of Apparel Sector in Sri Lanka. *International Research Journal of Human resources and Social Sciences*. 2016;3(11):15–27.
4. Festing M., Schafer L. Generational Change to Talent Management: A Framework for Talent Retention Based on the Psychological Contract Perspective. *Journal of World Business*. 2014; 4: 262 –271.
5. Rousseau D.M. Psychological and Implied Contracts in Organization. *Employee Responsibilities and Rights Journal*. 1989;2(2):121–139.
6. Silva S.A.I., Weerasinghe T.D. Determinants of Retention of Psychological Contract of Information Technology Professionals in Sri Lanka. *IOSR Journal of Humanities and Social Sciences*. 2016;9(3):4–12.
7. Rousseau D.M. Changing the Deal While Keeping the People. *Academy of Management Executive*. 1996;10(1):50–58.
8. Lishin M.J., Srilatha S. Psychological Contract Violation and its Impact on Intention to Quit. A Study of Employee of Public Sector and Old Generation Private Sector Banks in India. *Asian Journal of Management Research*. 2011;2(1):274–288.
9. Nwokocha I. Linkage Between Psychological Contract and Employee, Retention, Performance and Productivity in Organizations in Nigeria. *International Journal of Development and Management Review*. 2015;10:30–38.
10. Argyris C. *Understanding Psychological Contract at Work: A Critical Evaluation of Theory and Research*. Oxford: Oxford University Press; 1960.
11. Schein E.H. *Organizational Psychology*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall; 1965.
12. Rousseau D.M. Psychological Contracts in the Workplace: Understanding the Ties that Motivate. *Academy of Management Executive*. 2004;18(1):120–127.
13. Guest D.E. *HRM and the Worker: Towards a New Psychological Contract*. Oxford: Oxford Handbook of Human Resource Management; 2007.
14. Griffin R.W. *Management*. Boston: Houghton Mifflin Company; 2002.
15. Guest D.E., Conway N. *Employee Well-being and the Psychological Contract*. London: CIPM; 2002.
16. Umar S., Ringim K.J. *Psychological Contract and Employee Turnover Intention Among Nigerian Employees in Private Organization*. Management International Conference Proceedings, Portoroz Slovenia. 2015;28–30 May: 219 — 229.
17. Knights J.A., Barbara J.K. Psychological Contract Violation. Impact on Job Satisfaction and Organizational Job Satisfaction Among Australia Senior Public Servants. *Applied Human Resources Management Research*. 2005;10(2):57–72.
18. Bal P.M., Dorien K. The Relations between Work Centrality, Psychological Contracts and Job Attitudes: The Influence of Age. *European Journal of Work and Organizational Psychology*. 2011;20(4):497–523.
19. Conway N., Guest D.E., Trenberth A. Testing the Differential Effect of Changes in Psychological Contract Breach and Fulfilment. *Journal of Vocational Behaviour*. 2011;79:267–276.

20. Milanovic S., Dokic M., Dordevic B. The Influence of Psychological Contract Breach on Job Satisfaction. *Economics and Organization*. 2018;25(3):203–215.
21. Nivethitha S., Dyrain L., Kamalanabhan T.J. Human Resource Practices and Employee Turnover Intentions in Hospitality Industry. *Global Journal of Management and Business Research*. 2014;14(1):35–42.
22. Walker A. Outcomes Associated with Breach and Fulfilment of the Psychological Contract of Safety. *Journal of Safety Research*. 2013;47:31–37.
23. Misganu G., Zewdie S. Psychological Contract Fulfilment and Employee Relationship: A Review Article. *Journal of Business Management & Social Science Research*. 2018;7(6):1–7.
24. Aggarwal U., Bhargava S. Reviewing the Relationship between Human Resource Practices and Psychological Contract and their Impact on Employee Attitude and Behaviours: A Conceptual Model. *Journal of European Industrial Training*. 2008;33(1):4–31.
25. Kudzanayi G., Noreen G.S., Kudakwashe S. Role of the Psychological Contract in Employee Retention for Local Authorities in Zimbabwe. *Journal of Research in Business and Management*. 2016;4(8):30–36.
26. Azim A.M.M., Ahmad A. Work-family Psychological Contract as Mediator in Relationship between Work-family Factors and Organizational Commitment. *International Journal of Business and Social Science*. 2011;2(22):228–235.
27. Cassar V., Briner R. The Relationship between Psychological Contract Breach and Organizational Commitment: Exchange Imbalance as a Moderator of the Mediating Role of Violation. *Journal of Vocational Behaviour*. 2011;78:283–289.
28. Dhanpat N., Parumasur S.B. Re-establishing the Psychological Contract as a Precursor to Employee Retention. *Problems and Perspectives in Management*. 2014;12(4):78–90.
29. Guest D.E. The Psychology of the Employment Relationship: An Analysis Based on the Psychological Contract. *Applied Psychology: An International Review*. 2004;53(4):541–555.
30. Wang Y., Li Z., Wang Y., Gao F. Psychological Contract Breach Work Engagement and Turnover Intention: Evidence from Banking Industry in Pakistan. *Pakistan Economic and Social Review*. 2017;54(1):37–54.
31. Johnson J.L., O’leary-kelly A.M. The Effects of Psychological Contract on Breach and Organizational Cynicism: Not All Social Exchange Violations Are Created Equal. *Journal of Organizational Behaviour*. 2003;24:627–647.
32. Hill J.A., Eckerd S., Wilson D., Greer B. The Effect of Unethical Behaviour on Trust in a Buyer — Supplier Relationship: The Mediating Role of Psychological Contract Violation. *Journal of Operations Management*. 2009;27:281–293.
33. Delcampo R.G., Rogers K.M., Jacobson K.J.L. Psychological Contract Breach, Perceived Discrimination and Ethnic Identification of Hispanic Business Professionals. *Journal of Management Issues*. 2010;22(2):220–238.
34. De-Ruiter M., Blomme R.J., Schalk R. Manager Responses to Employee Dissent about Psychological Contract Breach. *Human Resource Management*. 2015;30(2):188–217.
35. Rousseau D.M. New Hire Perceptions of Their Own and Their Employer’s Obligations: A Study of Psychological Contract. *Journal of Organizational Behaviour*. 1990;11:389–400.
36. Dipankar S. *Human Resource: Managing Psychological Contract*. URL: <http://www.pm.edu>. Accessed: 30.05.2022.
37. Morrison E.W., Robinson S.L. When Employees Feel Betrayed: A Model of How Psychological Contract Violation Develops. *Academy of Management Review*. 1997;22(1):226–256.
38. Okolie U.C., Umemezia E. Employee Retention: A Systematic Review. *African Journal of Management*. 2017;2(3):105–122.
39. Das B.L., Baruah M. Employee Retention: A Review of Literature. *IOSR Journal of Business and Management*. 2013;14(2):8–16.
40. Fitzenz J. Getting and Keeping Goal Employees. *Personnel Review*. 1990;67(8):25–29.
41. Walker J.W. Employee Retention Perspective. *Human Resource Planning*. 2001;24(1):6–10.
42. Blau P. *Exchange and Power in Social life*. New York: Wiley; 1964.

43. Mael F., Ashforth B.E. Alumni and Their Alma Mater: A Partial Test of the Reformulated Model of Organizational Identification. *Journal of Organizational Behaviour*. 1992;13(2):103–123.
44. Robinson S.I. Trust and Breach of Psychological Contract. *Administrative Science Quarterly*. 1996;41(4):574–599.
45. Nelesh D., Sanjana B.P. Re-establishing the Psychological Contract as a Precursor to Employee Retention. *Problems and Perspectives in Management*. 2014;12(4):1–18.
46. Coyle-Shapiro A.J. *Psychological Contract at Work*. Oxford: Oxford University Press; 2002.
47. Mueller T. *Maintaining Psychological Contract is Crucial During Downturns*. URL: <http://www.blogs.mccombs.uteas.edu>. Accessed: 30.05.2022.
48. Singh A. An Analysis of Employee Retention in Industry. *Asian Journal of Multidisciplinary Studies*. 2013;5:55–60.
49. Baker E. The Human Factor. *CIO Insight*. 2006;73:40–50.
50. Elsafty A.S., Ragheb M. The Role of Human Resources Management Towards Employees' Retention During Covid-19 Pandemic in Medical Supplies Sector, Egypt. *Business and Management Studies*. 2020;3(2):50–59.
51. Vandaele N., Vergruggen A. *Managing Your Human Capital through Covid-19*. Belgium: Deloitte; 2020.
52. Llego B. The Importance of Psychological Contract through Leadership: The Relationship between Human Resource Strategy and Performance. *International Journal of Economics and Management Engineering*. 2014;8(9):2819–2822.

Information about the authors:

Ugo C. Okolie — PhD, Lecturer of the Department of Political Science, Delta State University (Nigeria) (ORCID ID: 0000-0002-0448-2938) (e-mail: ugookolie3@gmail.com).


Jude N. Memeh — Lecturer of the Department of Business and Management, Dennis Osadebay University (Nigeria) (e-mail: judememeh@gmail.com).

Психологический контракт и удержание сотрудников: роль HR

У.Ч. Околие  , Д.Н. Меме

Государственный университет Дельты,
Нигерия, Абрака, 1

Университет Денниса Осадебая,
Нигерия, Асаба, штат Дельта

 ugookolie3@gmail.com

Аннотация. Понимание индивидуальных и организационных последствий нарушения психологического контракта вызывает значительный исследовательский интерес. Глобальная конкуренция, изменившая деловую среду, породила необходимость для организаций разрабатывать новые способы выживания, повышения производительности, удержания квалифицированных сотрудников и обеспечения здоровых и прогрессивных отношений между работодателями и их сотрудниками. Сегодня самая большая проблема, с которой сталкиваются организации, заключается не только в управлении человеческими ресурсами, но и в их удержании. Привлечение и удержание квалифицированных сотрудников играет важную роль для любой организации, поскольку знания и навыки сотрудников очень важны для получения конкурентных преимуществ. Именно на этом фоне были рассмотрены концепции психологического контракта и удержания сотрудников, влияние психологического контракта на удержание сотрудников и соответствующие кадровые практики. Также рассматривается влияние

пандемии Covid-19 на психологический контракт и удержание сотрудников. Сделан вывод о том, что следует уделять значительное внимание неформальному трудовому договору для обеспечения выполнения обязательств и ожиданий по удержанию компетентной и квалифицированной рабочей силы. Таким образом, организациям рекомендуется поощрять гибкие условия работы, такие, как например, удаленная работа, и предотвращать дискриминацию и отчуждение, связанные с пандемией Covid-19.

Ключевые слова: психологический контракт, удержание сотрудников, стратегия удержания, Covid-19

Для цитирования:

Okolie U.C., Memeh J.N. Psychological Contract and Employee Retention: The Role of HR. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. № 3. С. 316–331. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-3-316-331>

Информация об авторах:

Уго Ч. Околие — кандидат политических наук, преподаватель кафедры политических наук, государственный университет Дельта (Нигерия) (ORCID ID: 0000-0002-0448-2938) (e-mail: ugookolie3@gmail.com).

Джуд Н. Меме — преподаватель кафедры бизнеса и менеджмента Университета Денниса Осадебая (Нигерия) (e-mail: judememeh@gmail.com).



DOI: 10.22363/2312-8313-2022-9-3-332-343

Research article / Научная статья

A Framework for Measuring Performance of Nigerian Police Force Organization

Mansur M. Bello ✉, Chubado Umaru

Federal University Gusau,
860242, Gusau, Nigeria
✉ mmbello@fugusau.edu.ng

Abstract. The Nigerian Police Force as an organisation is mandated to ensure public safety through maintenance of law and order. Despite its old history, the rate of criminal activities such as armed robbery, kidnappings for ransom, killing of innocent citizens, ethno-religious conflicts in many parts of Nigeria is on the increase. Previous studies have indicated factors that contributed to underperformance of Nigerian Police Force, but there is an insufficient attention given on how to measure the performance of Nigerian police as a public service organisation, especially by using the new performance management approach. This study deploys a framework for measuring performance of police organisation in Nigeria. The study uses literature on performance management drawing practices from both private and public sector context to propose a framework for measuring performance of Nigerian Police Force. The Input-output-outcome model is used to support the study. The study finds out that Input-output-outcome model could have the potential of improving performance of Nigerian Police Force. The study concludes that despite lack of clear outcome quantification, input-output-outcome model of performance management practice could be a tool for improving and measuring the performance of Nigerian Police Force.

Keywords: performance management, input-output-outcome, efficiency, effectiveness, public outcome

Conflicts of interest: The authors declared no conflicts of interest.

Article history:

The article was submitted on 01.06.2022. The article was accepted on 01.08.2022.

For citation:

Bello M.M., Umaru C. A Framework for Measuring Performance of Nigerian Police Force Organization. *RUDN Journal of Public Administration*. 2022;9(3):332–343. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-3-332-343>

Introduction

The public sector reform movement of 1980s introduced many changes in the study and practice of public administration management. The drivers for these reforms include the need for optimal performance of public service organisations in a bid to provide cost effective public goods and services to the citizens.

© Bello M.M., Umaru C., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

The adoption of performance management practice in the public sector could be attributed to the inefficiencies and ineffectiveness of the traditional model of public administration that focuses more on public service inputs provision without much emphasis on measuring public service outcome. Hood [1] argues traditional bureaucratic model of public administration has failed to live with the expectation of citizens in the area of prompt provision of public services and efficient and effective resources.

Specifically, some of the problems associated with the traditional bureaucratic model of public administration include too much emphasis on inputs (increased in public spending and staffing) without paying attention to the actual results produced and its impact on the citizens; lack of clear accountability for results, because public servants are asked to be impersonal in the conduct of their work [2; 3]. The renewed emphasis on performance management is dated back to 1980s and 1990 aimed at improving both efficiency and effectiveness of public sector organisations in responding to growing demands for cost effective public services in an era of austerity affecting government over the world, and this idea gives outcomes and quality of public services more prominence in many countries of the world [4].

In response to these, the global public management reform agenda requires public sector agencies to concentrate more on achieving results as against inputs/process. This reform agenda introduces new management techniques that could be used to improve economy, efficiency and effectiveness of the public sector [5]. Performance management framework is among the set of these new management techniques. It presents information on what agencies have done or expect to do with the annual budgetary allocations provide [4].

The question begging for answers is that does performance management technique is applicable to African countries since many African countries engage in shaping and reforming their public administrative system. De Waal [6] submits that like other continents of the world, performance management technique is appropriate for African public sector organisations. Similarly, Kasim [7] discovered that effective application of performance management techniques can improve delivery of public services in Nigeria across three tiers of government (federal, state and local governments). Additionally, to properly employ the use of performance management in Nigeria, public managers must have the capacity to formulate goals and objectives in accordance with the mission statement of particular public sector organisation and also embrace the culture of target setting, accountability, performance standards [7].

The Nigerian Police Force as an organisation is mandated to ensure public safety through maintenance of law and order. Despite its old history, the rate of criminal activities such as armed robbery, kidnappings for ransom, killing of innocent citizens, ethno-religious conflicts in many parts of Nigeria is on the increase. Adejokun [8] reports that the Global Peace Index (GPI) ranked Nigeria 146th least peaceful of 163rd countries in 2021. This is connected to the various form of criminal activities that the Nigeria Police Force and other security agencies are mandated to prevent, manage and tackle.

Previous studies have revealed factors that contributed to underperformance of Nigerian Police Force, but there is an insufficient attention given on how to measure the performance of Nigerian police as a public service organisation, especially by using the new performance management approach. This study contributes to the growing body of literature by contextualising a model that could be used to measure the performance of Nigerian Police Force as a public sector organisation.

The Concept of Performance

The term performance is a contested concept as it means different things to different people. Drawing from Dubnick cited in Van Dooren, Bouckaert, and Halligan [5], it could mean ability to carry out tasks such as a police patrol, a vaccination campaign, a medical treatment, teaching a subject, judging in court. These tasks are examples of performance on the basis of accomplishment not actually on measured positive impact. Thus, performance could be viewed as quality of actions accomplished not much about quality of results achieved. That is ability to successfully finish a given task within a particular period of time. Different from carrying out the task and doing it accurately, performance is also considered to be about quality of achievement or results. That is the actual value achieved in real term and its impact on the intended course of action.

Relating performance to the context of organisational studies, Dooren et al [5:4] ‘defined performance to mean productive organisation’. That is organisation that has the capacity to convert its inputs and outputs into outcome (positive impacts).

Performance Management

Andrews [9] defined performance management as the use of policies, strategies and techniques intended to direct public managers and employee’s actions to improve organisational efficiency and effectiveness. This definition centres on external control of public managers to account for performance. Public managers are tied with expectation of what to achieve with the allocated resources.

According to Bouckaert and Dooren [4] the main thrust of performance management is to improve efficiency and or to direct public spending in meeting demands and needs of the citizens. This is in response to the inadequacies of the traditional model of administration where performance of public service agencies is measured through compliance to formal rules and regulations service, ethics and impersonality [2].

Dooren et al [5:20] view performance management as ‘a type of management that incorporates and uses performance information for decision making’. The performance information is used to measure the level of inputs, outputs or outcomes produced by public organisation [4]. In this sense, the need for quantification of output and outcomes in relation to the inputs used becomes necessary. This paves way for emphasis on efficiency and effectiveness as the two major tools of performance management.

Efficiency and Effectiveness — Output and Outcome

OECD [10] defined efficiency from economic theory as a ‘relationship between one of more inputs (factors of production) and one or more outputs [4. P. 162]. This is regarded as production model of performance management, which derived from the private sector [5].

According to Rutgers and Van Der Meer [11] efficiency is getting things done in time with least costs to achieve outcomes (effectiveness). This production model of performance focuses on prudent utilisation of scarce resources, time, tools, equipment and manpower to maximise outputs/outcomes. That is achieving maximum outputs from a given level of resources used to carry out a task. For instance, a private firm usually converts resources in form of funds, manpower, time and efforts into finished products, which are taken to the market for sale. Thus, the efficiency of this firm depends on the quantity of the maximum outputs it produces against the level of the inputs invested. According to Alford [12. P. 4] in the private sector, manager’s task is to produce ‘the kind of goods and services desired by the customers, producing as much of them at minimal cost’.

Most of the above postulations consider efficiency of an organisation as the minimising costs to maximise outcomes. But this could be more related to private sector practices where stress is on utilising scarce resources (inputs) to maximise profit (outcomes), which the New Public Management [1] paid much emphasis on. In NPM, Hood, argues to ensure delivery of better outcomes to citizens, there is need to stress much emphasis on outcomes instead of just inputs and or outputs. Hood maintains that explicit performance standards should be put in place to measure the outcomes of the delivered public services. This development has pushed many public sector organisations to adopt strategies such as performance measurement in order to provide the desired outcomes to the citizens.

However, there is concern on whether efficiency and effectiveness model of the private sector could be feasible in the public sector, especially looking at how it stresses much emphasis on the economic model of efficiency and effectiveness. In this regard, Manzoor [13] argues that managing performance in the private sector is seemingly possible because of profit driven motive where outcomes can simply be quantified using monetary value.

The outcomes of the private sector products and services are determined through the market forces of demand and supply. For instance, Alford [12] puts that private sector gains its resources if the firm is producing what the customers desired most and at affordable rate, the return of market sales measured as the value generated by the private organisation.

While on the other hand, in the public-sector organization’s inputs are usually identifiable in monetary value (that is public funds allocated, staffing and other equipment), but the outputs and outcomes cannot be measured in monetary term but only measured in social value [14]. That is the extent at which public service provision improve the general wellbeing of the citizens and or their satisfactions.

However, unlike in the private sector where market forces determine return on investment, for instance, Mihaiu et al [14] poses a question of under which basis

the economic benefit of constructing a school in a village could be measured? The only things that could probably be measured here are: all the costs incurred for the construction, the material basis, the wages etc. Mihaiu et al maintain that there is no answer to the efficacy of the economic benefits using construction of school in village, but social benefits (the intangible) can be seen in terms of increase in the ‘level of literacy, ensuring better labour market and higher living condition’ (14. P. 134). Additionally, in response to what constitutes public service outcome, Manzoor [13] argues that public service outcome could be view in terms of goal fulfilments, which Mihaiu et al [14] says is on the quality of human life (social value). However, it is important at this juncture to question the applicability of performance management in the public sector, especially in relation to provision of valued outcome to the citizens.

As shown in the literature, performance management practice could lead organisation to achieve better outcomes if properly use [7] through setting of standards and measuring the impact of end results produced by the organisation. Noordegraaf [15:71] asserts that performance management makes agencies to pay more attention on achieving objectives (effectiveness, value for money), produce results (efficiency, productivity, accountability), respond and adapt to changes (flexibility and innovation). This indicates that nowadays public sector organisations do set targets to achieve in line with the available resources to produce the desired results which in turn are expected to provide better outcomes for the citizens.

Similarly, according to Andrews [9] the use of some performance tools such as performance planning, target settings, league tables and performance data in the public services have strengthened the application of performance management in the public sector. This shows that introduction of performance management has apparently turned public service organisations to result driven agencies. It is in this arrangement we can cite example on how politicians set targets to be achieved by the public managers aimed at delivering the desired outcome to the citizens. In this regard, Hughes [7. P. 312] aptly captured this: ‘Agencies enter into a bargain where money is allocated through the budget to carry out particular activities but with conditions set in terms of expectations. If those expectations are met, then the manager had delivered on what was promised; if not, budgets may be cut in future and the manager blamed for non-performance’.

Hughes assertion shows that performance management makes public managers to deliver desired outcomes, which must tally with the inputs provided and citizens expectations. This could be a major contribution of performance management to the public sector in terms of cost-effectiveness and the provision of outcomes to the citizens and change the narratives from focus on inputs and outputs to more focus on outcomes achieved.

Furthermore, achieving the set targets (in line with mission and vision statement) within the stipulated period of time by an organisation means that the organisation is efficient. This could be translated in reflection of the main target of police service organisation, which is to enforce law and order aimed at ensuring peace and

safety in the neighbourhood. In this sense, police need adequate funding, staffing, equipment to carry out operations such as patrol and surveillance to achieve their target. Noordegraaf [15] asserts that the standard for measuring police performance is determined by the peaceful coexistence in the neighbourhood and significant reduction of criminal activities. Alford [12] rightly says the citizens are more likely to be concerned about the reduction of crime (outcome) than just the daily patrols and surveillance (an output).

Additionally, in a bid to create public outcomes, adoption of performance management makes public sector organisations to be conscious of their strategic direction. That is to channel organisational capabilities to create value to the citizens. According to Moore [16] the value produced by the public sector is determined by the satisfactions of the citizens who enjoy desirable consequences derived from public services. Therefore, we could say to a certain degree, if use properly performance management could push public sector organisations to be more conscious of their actions geared towards effective provision of public services that best meet the satisfaction of the citizens.

Input-output-outcome model

According to Bouckaert & Dooren [4. P. 149] input-output-outcome model refers to measurement of inputs, outputs or outcomes, or it may focus on economy, efficiency or effectiveness. This explains that performance measurement could be at a certain level or at aggregate. It could be at input level, which means to quantify the level of resources invested, or at output level, to measure the level of output produced or at outcome level, to measure the overall result achieved. As stated earlier by Dooren et al [5] performance could either be measured by action carried out, timely accomplishment and importantly quality of the results achieved. Bouckaert & Dooren, [4] specify *inputs* as (public funds, personnel and infrastructures) to produce *outputs* (services, actions, responses) leading to positive results *outcomes* (citizens' wellbeing).

Noordegraaf [15] for instance, posits that police use public funds to procure equipment's and tools (*the inputs*) to investigate criminal cases, or to enforce public order and to ensure public safety. These output processes are patrol, surveillance to catch thieves, making arrests and or issuing fines (*the outputs*), which may lead to peaceful, safer and stable society to live for everyone (*the outcomes*).

Furthermore, in relation to the above, better outcomes could be measured when public services improve citizens standard of living. Smith [17] argues to measure public sector performance, inputs (utilisation of resources) must reflect the desired quantity of goods and services provided, while the outcome refers to measuring the intangible consequences of public services on the society.

The public sector performance management using inputs-outputs and outcomes model supposedly leads to creation of public outcomes (citizens wellbeing), while private sector performance management is used to quantify inputs, outputs and outcomes in monetary terms. This indicates the advantage of input-output model

on actualising organisational mandate through prudent utilisation of resources and subsequently provision of valued outcome to the citizens.

Going by this, the most important question to answer is how could input-output-outcome model be contextualised in the Nigerian Police Force? The subsequent section contextualises performance management model of input-output-outcome model in the Nigerian Police Force.

Performance Management and the Nigerian Police Force Organisation

The main thrust of performance management in the public sector is to track how well agencies and organisations are carrying out their duties and responsibilities [18]. Every public sector organisation has a mandate to achieve, which is translated in the mission and vision statement. In this sense, the Nigerian Police Force as a public service organisation that serves as the principal law enforcement agency in Nigeria. It has branch offices across the thirty (36) states and seven hundred and seventy-four (774) local government areas of the country under the command and control of the Inspector General of Police.

As obtained from the website of Nigerian Police Force, the vision statement of Nigerian Police Force reads: ‘to make Nigeria safer and more secure for economic development and growth; to create a safe and secure environment for everyone living in Nigeria’; while one of its mission statement stated that ‘to participate in efforts aimed at addressing the root causes of crime while ensuring that any criminal act is investigated so as to bring the criminals to justice in a fair and professional manner’ [19].

As found on the website of Nigerian Police Force, part of its efforts to manage and report performance, department of Research and Planning of the Force Headquarters, Abuja is charged with ensuring standards and uniformity in the delivery of police service in Nigeria. Some of the functions of this Department those that are related to performance management include monitoring and evaluation function to support modern police operations and public safety practices through collation of statistics on crime, accident, traffic violation, police personnel, human right violation, domestic violation as well the preparation annual reports to present activities and performance of police. This indicates a presence of performance management and measurement system in the Nigerian Police Force, but it requires proper application in line with core tenets of modern performance management system, especially linking it with inputs- output-outcome model.

Foregoing from the above, the performance measurement of the Nigerian Police Force is interpreted to mean the ability of police as an organisation to utilise its inputs to generate outputs towards the provision of outcome. The UK Home office stresses that performance management in policing is ‘about constantly striving to improve quality of service, reduce crime and anti-social behaviour, and bring offenders to justice — in short, deliver safer and stronger communities, and do so in a way that provides the very best value for money to the public’ [20].

Therefore, the performance of Nigerian police organisation is measured in terms of outputs produced such as patrol services, surveillances, number of arrests, catching of thieves, while the outcome should reflect reduction of crimes and restoring of public safety, law and order as contained in its vision and mission statement. To understand this further, Maslov [18] provide metrics also known as direct measure use in measuring performance of police as an organisation as follows:

- a. Number of arrests and fines issued: This is used in measuring the level of output. That is the ability to bring criminals to book, punish them by enforcing law and order. For example, a website-based report of 18th May 2022 credited to Nigerian Police Force stated thirty-one (31) suspects were arrested in connection with major violent crimes such as kidnapping, culpable, homicide, rape, unlawful possession of firearms etc. The report also contains that sixty-one (61) firearms, three hundred and seventy-six ammunitions, twenty-two (22) cartridges and cash amounting to the sum of two million naira recovered from these criminals [19].
- b. Clearance rate: This refers to the percentage of crimes solved within a particular period of time.
- c. Call for service response rate: This refers to the ability of the police organisation to respond promptly to a call put forward by the citizen seeking for police intervention where there is breach of law and order.
- d. Crime rate: This is useful in measuring the outcomes of police organisation. The main metric here is the prevention and or reduction of criminal activities and the state of public safety.

To achieve this police outcome, according Noordegraaf [15] ‘police organizations use taxpayers money and manpower (inputs) to investigate criminal cases or to safeguard public order (throughput), which produces (outputs) such as catching thieves, making arrests or issuing fines, which in turn might produce more safety and more stable public order (outcomes)’. This shows that performance could only be achieved in policing when there is adequate supply of inputs that are ingredients for actions and commitments from the police force in order to produce the desired result of public safety.

However, in contrast, a report by Adaku [21] shows that Nigerian Police Force lacks adequate inputs (sufficient tools and logistics platforms) to tackle myriads of security challenges bedevilling the country. In furtherance to this, a study on performance in crime control from the perspectives of the citizenry that the police are expected to protect by Afolabi, Joseph, and Babatunde [22] reveals that performance of Nigerian Police has not improved in the area of crime prevention and combating due to factors such as poor funding, shortage of personnel, inadequate training and development of manpower, poor personnel welfare and corruption. The public perception component of the study also shows that, the Nigerian Police Force lacks accountability and transparency system.

Therefore, to improve performance of Nigerian Police Force, there is need for adequate inputs the use of input-output-outcome model in Nigeria’s security

sector should identify government priority objectives over the medium term, and to concentrate necessary for resources to achieve them. Information on what to be done and the expected results/outcomes should be clearly made available.

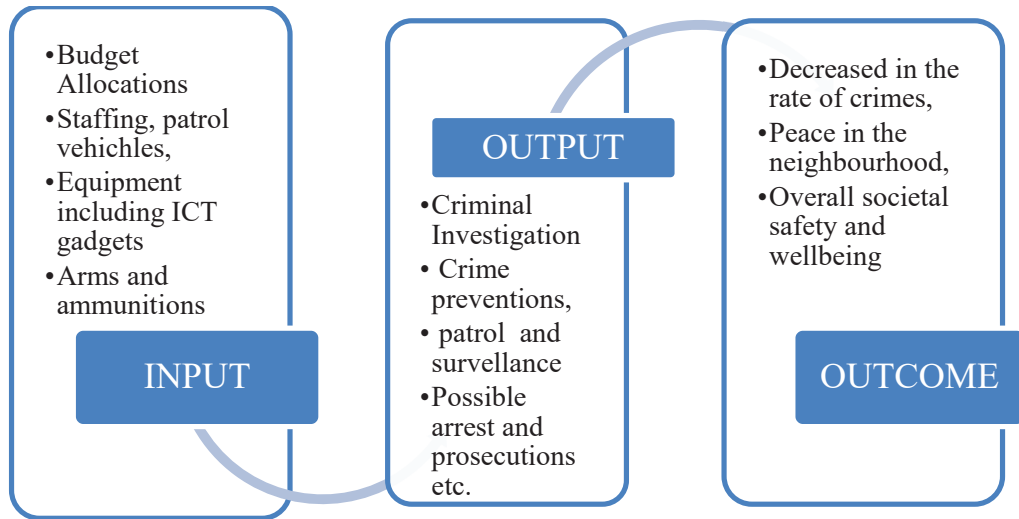


Fig. 1. Performance Measurement Framework for Nigeria's Police Organisation

Source: designed by authors.

In the above proposed model, it shows that adequate inputs should be made available in order to produce outputs, which would later be used to measure outcomes/result generated. According to Bouckaert and Dooren [4] outputs are not the same with outcomes. Outputs are the quantity of services provided (as illustrated above), while outcomes represent the consequences of what the output produced. That is absence or minimum rate of kidnappings, armed bandits' attacks, and farmers-herders' clashes. The level of efficiency depends on prudent utilisation of human materials resources to produce outputs and effectiveness represents outcomes (that is the increased in the level of safety as illustrated above).

It is important to note that the outcomes delivered by the public sector should not be narrowed to only economic benefit as obtained in the private sector. Mihaiu et al [14. P. 136] 'the outcome of public expenses implies a relation between the economic and social value resulted from the delivered of public services, and the efforts made to finance the delivery'. But the question of whether the citizens are satisfied with the produced service could be very difficult to answer. Smith [17] argues that in the private sector where willingness of customer to purchase firm products in the market is the determinant of achieving market value, but in contrast, the public sector has no such market forces arrangement that can provide quantified information on citizens' satisfaction on the delivered service. This could be attributed to lack of quantitative data for measuring the outcomes of the delivered public services unlike in the private sector counterpart where market forces determine the outputs and outcomes of the business enterprises [14].

Building from the above, the most interesting debate among academics and the practitioners is on the extent at which the outcome produced by the public sector can be measured. Hughes [2] argues measuring the outcome produced by the public sector may work well theoretically but difficult to be realistic. He maintains that the setting some array performance indicators could turn outcome measurement a complex task. For instance, performance indicators are developed at all levels of public manager's activity such as targets, outputs and outcomes, this could lead managers to design indicators that favour them. For example, UK citizens believe there is no significant decrease of crimes despite official statistics showing reduction in the level of crimes and public safety has been restored in UK [2].

Nonetheless, the changes brought about by the introduction of performance management in the public sector make it possible to easily assess the level of performance achieved by the public sector organisation. For instance, by comparing community *A* where public safety and order are relatively high and community *B* where public safety and order are very low, one could argue that police service organisations in community *A* are providing outcome for the citizens of that community. In this sense, Mihaiu et al. [14] noted that the distinction between outputs and outcomes as what constitutes the notion of public outcomes. Similarly, according to Australian Productivity Commission creation of public outcome is the extent at which policy objectives are achieved [23]. That is to say, the government effort of restoring peace and order through police organisation is achieved.

Conclusion

The study contextualised performance management framework in Nigerian Police Force as a public service organisation. This was done by employing input-output-outcome model. The study considers performance of police organisation in Nigeria as the ability to utilise its inputs to generate outputs towards provision of outcome. The study shows how performance of police organisation can be improved through adequate provision of inputs (human and material resources) to enable them carry out actions as outputs (patrols, arrests, prosecution of offenders) in order to produce outcome (peace and safety in the society). Even though, performance of public service organisation could be difficult to measure due to its subjective nature and lack of clear means of quantification, we argue that the performance of police organisation can be measured by the level of peace and safety in the society (that is absence of crimes or decreased in the rate of crimes). The study could be useful to policy makers and police managers working to improve and measure performance of police organisation in Nigeria. Finally, the study is not devoid of limitations. Firstly, the study conceptually localised performance measurement model in Nigerian Police Force; future empirical studies should test the applicability of this model. Secondly, we could not find available performance data from the Nigerian police organisation; other studies should search for this data especially on inputs (number of personnel, equipment, tools etc) to empirically measure the level of output and outcome.

REFERENCES

1. Hood C. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*. 1991;69(1):3–19.
2. Hughes O.E. *Public Management and Administration: An Introduction*. Fifth ed. Macmillan International; 2018.
3. Jones M.L. Efficiency and Effectiveness in an African Public Administration Context. *International Journal of Public Sector Management*. 1990;3(1).
4. Bouckaert G., Van Dooren W. Performance Measurement and Management in Public Sector Organizations. *Public Management and Governance*. 2016;174–187.
5. Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. *Performance Management in the Public Sector*: Routledge; 2015.
6. De Waal A.A. Is Performance Management Applicable in Developing Countries? The Case of a Tanzanian College. *International Journal of Emerging Markets*. 2007;2:69–83.
7. Kasim B.B. Organizational Performance Management: A Tool for Enhancing Effectiveness in Public Service Delivery in Nigeria. *Public Policy and Administration Research*. 2016;6(10):59–64.
8. Adejokun S. Nigeria Is 17th Least Peaceful Country in 2021–Global Peace Index. *The Tribune*. 17.06.2021. URL: <https://tribuneonlineng.com/nigeria-is-17th-least-peaceful-country-in-2021-%E2%80%95-global-peace-index/>. Accessed: 30.05.2022.
9. Andrews R. Performance Management and Public Service Improvement. *Public Policy Institute for Wales*. 2014;3:23–25.
10. Government at a Glance 2015. *OECD Paris*. 2015. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en. Accessed: 30.05.2022.
11. Rutgers M.R., Van Der Meer H. The Origins and Restriction of Efficiency in Public Administration: Regaining Efficiency as the Core Value of Public Administration. *Administration & Society*. 2010;42(7):755–779.
12. Alford J. The Implications of ‘Publicness’ for Strategic Management Theory. *Exploring Public Sector Strategy*. Ed. by Scholes G. Pearson Education; 2001: 1–16
13. Manzoor A. A Look at Efficiency in Public Administration: Past and Future. *Sage Open*. 2014;4(4):1–5.
14. Mihaiu D.M., Opreana A., Cristescu M.P. Efficiency, Effectiveness and Performance of the Public Sector. *Romanian Journal of Economic Forecasting*. 2010;4(1):132–147.
15. Noordegraaf M. *Public Management: Performance, Professionalism and Politics*. Macmillan International Higher Education; 2015.
16. Moore M.H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*: Harvard University press; 1995.
17. Smith P. A Framework for Analysing the Measurement of Outcome. *Measuring Outcome in the Public Sector*. 1996.
18. Maslov A. Measuring the Performance of the Police. *Miscellaneous Agency*. 2016.
19. *NPF Press Release 2022*. URL: <http://npf.gov.ng/information/pressdetails.php?>. Accessed: 30.05.2022.
20. Office H. *Improving Performance: A Practical Guide to Police Performance Management*. London: HMSO; 2008.
21. Adaku O. *Lack of Resources, Operational tools Limiting Police Performance Says IGP*. The Guardian; 2021.
22. Afolabi B.M., Joseph L., Babatunde O.A. Policing in Nigeria: A Performance Appraisal 2009–2014. *Adekunle Ajasin University Journal of Financial & Social Issues*. 2016;4(1):181–207.
23. Commission A.G.P. On Efficiency and Effectiveness: Some Definitions. *Productivity Commission Staff Research Note*. 2013.

Information about the authors:

Mansur M. Bello — Lecturer of the Department of Public Administration, Federal University Gusau (Nigeria) (e-mail: mmbello@fugusau.edu.ng).

Chubado Umaru — Assistant Register of Office of the Deputy Vice Chancellor (Administration), Federal University Gusau (Nigeria) (ORCID ID: 0000-0001-9769-5870) (e-mail: chubadoumaru@fugusau.edu.ng).

Методология оценки эффективности организации нигерийских полицейских сил

М.М. Белло ✉, Ч. Умару 

Федеральный университет Гусау,
860242, Гусау, Нигерия
✉ mmbello@fugusau.edu.ng

Аннотация. Нигерийская полиция уполномочена обеспечивать общественную безопасность путем поддержания правопорядка. Сегодня уровень преступной деятельности, такой как, вооруженные ограбления, похищения людей с целью получения выкупа, убийства, этнорелигиозное насилие, растет во многих частях Нигерии. Несмотря на то, что предыдущие исследования указывали на факторы, способствовавшие низкой эффективности нигерийской полиции, недостаточно внимания уделяется тому, как измерить эффективность нигерийской полиции как организации государственной службы, особенно с использованием современного подхода к управлению служебной деятельностью. Рассматриваются методологические основы для измерения эффективности организации полиции в стране. Авторами используется литература по управлению служебной деятельностью с привлечением практики как частного, так и государственного секторов, чтобы предложить основу для оценки и измерения эффективности нигерийской полиции. В исследовании используется модель «затраты–выпуск–результат», которая может потенциально повысить эффективность работы нигерийской полиции. В исследовании делается вывод о том, что, несмотря на отсутствие четкой количественной оценки результатов работы полиции, модель управления служебной деятельностью «затраты — выпуск — результат» может стать полезным инструментом улучшения и измерения эффективности работы полиции страны.

Ключевые слова: управление эффективностью, затраты-отдача-результат, эффективность, результативность, общественный результат

Заявление о конфликте интересов: Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

История статьи:

Статья поступила в редакцию: 01.06.2022. Статья принята к публикации: 01.08.2022.

Для цитирования:

Bello M.M., Umaru C. A Framework for Measuring Performance of Nigerian Police Force Organization // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. № 3. С. 332–343. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-3-332-343>

Информация об авторах:

Мансур М. Белло — преподаватель кафедры государственного управления Федерального университета Гусау (Нигерия) (e-mail: mmbello@fugusau.edu.ng).

Чубадо Умару — помощник проректора Федерального университета Гусау (Нигерия) (ORCID ID: 0000-0001-9769-5870) (e-mail: chubadoumaru@fugusau.edu.ng).

ДЛЯ ЗАМЕТОК
