

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ М.В.ЛОМОНОСОВА



Факультет  
государственного  
управления

270 МГУ  
1755 2025



# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ISSN 2070-1381

## ЭЛЕКТРОННЫЙ ВЕСТНИК

PUBLIC ADMINISTRATION  
E-journal (Russia)

#100

2023



**Учредитель:**

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова».

**Издатель:**

Факультет государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

**Редакция:**

**Никонов В.А.** — главный редактор, доктор исторических наук, декан факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова;

**Петрунин Ю.Ю.** — зам. главного редактора, доктор философских наук;

**Сухарева М.А.** — ответственный секретарь, кандидат экономических наук;

**Федько М.В.** — редактор, кандидат филологических наук;

**Ребрикова А.Г.** — технический редактор.

**Редакционная коллегия:**

**Никонов В.А.** — доктор исторических наук (МГУ, Россия);

**Петрунин Ю.Ю.** — доктор философских наук (МГУ, Россия);

**Ван Слайк Д.** — PhD (Сиракузский университет, США);

**Ван Яарсвелд Л.С.** — PhD (Университет Южной Африки, ЮАР);

**Барабашев А.Г.** — доктор философских наук (НИУ ВШЭ, Россия);

**Воронов А.С.** — доктор экономических наук (МГУ, Россия);

**Глазьев С.Ю.** — доктор экономических наук (МГУ, Россия);

**Григорьева Н.С.** — доктор политических наук (МГУ, Россия);

**Дубровская Ю.В.** — кандидат экономических наук (ПНИПУ, Россия);

**Зайцева Т.В.** — доктор экономических наук (МГУ, Россия);

**Зуб А.Т.** — доктор философских наук (МГУ, Россия);

**Кудина М.В.** — доктор экономических наук (МГУ, Россия);

**Купряшин Г.Л.** — доктор политических наук (МГУ, Россия);

**Лексин И.В.** — доктор юридических наук (МГУ, Россия);

**Леонтьева Л.С.** — доктор экономических наук (МГУ, Россия);

**Лившин А.Я.** — доктор исторических наук (МГУ, Россия);

**Логинов А.В.** — доктор политических наук (МГУ, Россия);

**Машкова А.Л.** — кандидат технических наук (ОГУ, Россия);

**Михайлова О.В.** — доктор политических наук (МГУ, Россия);

**Нарбут Н.П.** — доктор социологических наук (РУДН, Россия);

**Осипов В.С.** — доктор экономических наук (МГУ, Россия);

**Осипов Е.М.** — доктор социологических наук (МГУ, Россия);

**Певная М.В.** — доктор социологических наук (МГУ, Россия);

**Полюшкевич О.А.** — кандидат философских наук (ИГУ, Россия);

**Попова С.С.** — кандидат юридических наук (МГУ, Россия);

**Сидоров А.В.** — доктор исторических наук (МГУ, Россия);

**Смакотина Н.Л.** — доктор социологических наук (МГУ, Россия);

**Соловьев А.И.** — доктор политических наук (МГУ, Россия);

**Сторчевой М.А.** — кандидат экономических наук (НИУ ВШЭ, Россия);

**Судас Л.Г.** — доктор философских наук (МГУ, Россия);

**Сухарева М.А.** — кандидат экономических наук (МГУ, Россия);

**Угнич Е.А.** — кандидат экономических наук (ДГТУ, Россия);

**Федько М.В.** — кандидат филологических наук (МГУ, Россия);

**Халиков М.С.** — доктор социологических наук (РАНХиГС, Россия).

Журнал зарегистрирован в Роскомнадзоре как сетевое издание (свидетельство Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций Эл № 77-6880 от 10 апреля 2003 года и Эл № ФС77-56592 от 26 декабря 2013 года).

Международный стандартный серийный номер журнала **ISSN 2070-1381**.

Издание входит в систему РИНЦ на платформе eLIBRARY.ru (сублицензионный договор № 19-10/09 от 12 ноября 2009 года). Журнал входит в перечень изданий, публикации в которых учитываются Высшей аттестационной комиссией России (ВАК РФ) при защите диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук по экономике, социологии, и политологии (с 22 октября 2010 года). Журнал выходит 6 раз в год. Все номера находятся в свободном доступе на сайте: [e-journal.spa.msu.ru/](http://e-journal.spa.msu.ru/).

Статьи журнала доступны в открытом доступе на основании принятой Лицензии Creative Commons:: **Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)**.

Адрес редакции: 119992, Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, корп. 4, каб. А-701. Тел.: +7 (495) 930-85-71.  
E-mail: [e-journal@spa.msu.ru](mailto:e-journal@spa.msu.ru)

**Founding Organization:**

Federal State Budget Educational Institution of Higher Education M.V. Lomonosov Moscow State University.

**Publisher:**

School of Public Administration Lomonosov Moscow State University.

**Editors:**

**Vyacheslav A. Nikonov** — Editor-in-chief, DSc (History), Dean of School of Public Administration;

**Yury Y. Petrunin** — Deputy editor-in-chief, DSc (Philosophy);

**Maria A. Sukhareva** — Executive Secretary, PhD;

**Maria V. Fedko** — Editor, PhD;

**Anastasia G. Rebrikova** — Layout editor.

**Board of Editors:**

**Vyacheslav A. Nikonov** — DSc (History), Dean of School of Public Administration (MSU, Russia);

**Yury Y. Petrunin** — DSc (Philosophy) (MSU, Russia);

**Alexey G. Barabashev** — DSc (Philosophy) (HSE, Russia);

**Sergey Yu. Glaziev** — DSc (Economics) (MSU, Russia);

**Natalia S. Grigorieva** — DSc (Political Science) (MSU, Russia);

**Julia V. Dubrovskaya** — PhD (PNRPU, Russia);

**Tatyana V. Zaytseva** — DSc (Economics) (MSU, Russia);

**Anatoliy T. Zub** — DSc (Philosophy) (MSU, Russia);

**Liza Ceciel van Jaarsveld** — PhD (University of South Africa, RSA);

**Manir S. Khalikov** — DSc (Sociological Sciences) (RANEPA, Russia);

**Marianna V. Kudina** — DSc (Economics) (MSU, Russia);

**Gennady L. Kupryashin** — DSc (Political Science) (MSU, Russia);

**Vladimir I. Leksin** — DSc (Juridical Sciences) (MSU, Russia);

**Alexander Y. Livshin** — DSc (History) (MSU, Russia);

**Lidiya S. Leontieva** — DSc (Economics) (MSU, Russia);

**Andrey V. Loginov** — DSc (Political Science) (MSU, Russia);

**Aleksandra L. Mashkova** — PhD (OSU, Russia);

**Olga V. Mikhailova** — DSc (Political Science) (MSU, Russia);

**Nikolay P. Narbut** — DSc (Sociological Sciences) (RUDN, Russia);

**Vladimir S. Osipov** — DSc (Economics) (MSU, Russia);

**Egor M. Osipov** — DSc (Sociological Sciences) (MSU, Russia);

**Maria V. Pevnaya** — DSc (Sociological Sciences) (MSU, Russia);

**Oxana A. Polyushkevich** — PhD (ISU, Russia);

**Svetlana S. Popova** — PhD (MSU, Russia);

**Alexander V. Sidorov** — DSc (History) (MSU, Russia);

**David Van Slyke** — PhD (Syracuse University, USA);

**Natalia V. Smakotina** — DSc (Political Science) (MSU, Russia);

**Alexander I. Solovyev** — DSc (Political Science) (MSU, Russia);

**Maxim A. Storchevoy** — PhD (Political Science) (MSU, Russia);

**Larisa G. Sudas** — DSc (Philosophy) (MSU, Russia);

**Maria A. Sukhareva** — PhD (MSU, Russia);

**Ekaterina A. Ugnich** — PhD (DSTU, Russia);

**Aleksandr S. Voronov** — DSc (Economics) (MSU, Russia);

**Maria V. Fedko** — PhD (MSU, Russia).

The journal is officially registered with the Federal Agency on Press and Mass Communications of the Russian Federation. International serial number of the magazine is ISSN 2070-1381.

“E-journal. Public Administration (Russia)” is included into RISC (Russian Index of Scientific Citation) and a Higher Attestation Commission (VAK) list.

The goal of “E-journal. Public Administration (Russia)” is to use the possibilities of Internet to promote cutting-edge theoretical and practical developments in public, municipal and corporate administration. All issues are available on the website: [ee-journal.spa.msu.ru/](http://ee-journal.spa.msu.ru/).

The articles published in the journal are available on the basis of Creative Commons: **Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)**.

Address: 119992, Moscow, Lomonosovskiy prospekt 27/4, room A-701. Telephone: + 7 (495) 930-85-71.  
E-mail: [ee-journal@spa.msu.ru](mailto:ee-journal@spa.msu.ru)

## Содержание

### Глобальное управление

Наумов Александр Олегович; Наумова Анастасия Юрьевна ; Белоусова Марина Владимировна  
Культурная дипломатия группы БРИКС..... 7

Цзя Баосинь; Сенотрусова Светлана Валентиновна

Инструменты государственного регулирования международной торговли и управления  
лесами в Китае.....19

### Проблемы управления: теория и практика

Судас Лариса Григорьевна

Наука и государственная научная политика в дискурсе «научной честности» .....30

Филатов Михаил Станиславович

Целевые установки применения Российской Федерацией принципов права народов  
на самоопределение и территориальной целостности государств .....47

Червяков Руслан Юнадиевич

Андрей Андреевич Андреев — первый куратор советской жилищной кооперации  
(1924–1925) .....62

### Социология управления

Воронина Ольга Александровна

Комплексный гендерный подход как методология социальной политики .....73

Казбекова Зарина Германовна

Повышение занятости инвалидов как резерв увеличения демографического дивиденда  
в России.....89

Южаков Владимир Николаевич; Покида Андрей Николаевич; Зыбуновская Наталья  
Владимировна

Оценка гражданами уровня защищенности охраняемых законом ценностей: динамика  
2018–2023 годов..... 100

### Правовые и политические аспекты управления

Забузов Олег Николаевич

Представление «российской угрозы» в военно-доктринальных документах  
недружественных ядерных государств..... 123

Пушкарева Галина Викторовна; Сычев Владислав Витальевич

Политическое институциональное доверие в российском обществе ..... 142

Сидоров Александр Валентинович

Последний зарубежный визит президента СССР М.С. Горбачева ..... 155

### Цифровая экономика

Кудина Марианна Валерьевна; Воронов Александр Сергеевич; Гаврилюк Артём Владимирович

Внедрение цифровых платформ для принятия решений в государственном  
управлении ..... 166

## **Экономические вопросы управления**

**Молчанов Игорь Николаевич, Молчанова Наталья Петровна**

Государственная финансовая политика России: особенности разработки и реализации в новых геополитических условиях ..... 180

## **Региональная экономика**

**Борщевский Георгий Александрович**

Эффективность инструментов управления развитием Дальнего Востока ..... 194

## **Подготовка управленческих кадров**

**Батоврина Екатерина Викторовна; Назарова Полина Константиновна**

Обучение персонала российских организаций сферы культуры и искусства ..... 211

## **Contents**

### **Global administration**

**Alexander O. Naumov; Anastasiya Yu. Naumova; Marina V. Belousova**

Cultural Diplomacy of BRICS ..... 7

**Jia Baoxin; Svetlana V. Senotrusova**

Instruments of State Regulation of International Trade and Forest Management in China ..... 19

### **Administrative issues: theory and practice**

**Larisa G. Sudas**

Science and State Scientific Policy in the Discourse of Scientific Integrity ..... 30

**Mikhail S. Filatov**

Russian Federation's Targets for Applying Principles of the Right of Peoples to Self-Determination and Territorial Integrity of States ..... 47

**Ruslan Yu. Chervyakov**

Andrey Andreevich Andreev — First Supervisor of the Soviet Housing Cooperation (1924–1925) ..... 62

### **Management sociology**

**Olga A. Voronina**

Gender Mainstreaming as Methodology in Social Policy ..... 73

**Zarina G. Kazbekova**

Promoting Employment of the Disabled as a Reserve for Increasing Demographic Dividend in Russia ..... 89

**Vladimir N. Yuzhakov; Andrei N. Pokida; Natalia V. Zybunovskaya**

Citizens' Assessment of Protection Level of Legally Protected Values: Dynamics of 2018–2023 ..... 100

---

**Legal and political aspects of public administration**

**Oleg N. Zabuzov**

Representation of “Russian threat” in Military Documents of Unfriendly Nuclear States ..... 123

**Galina V. Pushkareva; Vladislav V. Sychev**

Political Institutional Trust in the Russian Society ..... 142

**Alexander V. Sidorov**

The Last Foreign Visit of the USSR President Mikhail Gorbachev ..... 155

**Digital economy**

**Marianna V. Kudina; Aleksandr S. Voronov; Artyom V. Gavrilyuk**

Implementation of Digital Platforms for Decision Making in Public Administration ..... 166

**Economic issues in administration**

**Igor N. Molchanov; Natalya P. Molchanova**

State Financial Policy of Russia: Features of Development and Implementation in New Geopolitical Conditions ..... 180

**Regional economy**

**Georgy A. Borshchevskiy**

Effectiveness of the Russian Far East Regulation Tools ..... 194

**Administration Personnel Training**

**Ekaterina V. Batovrina; Polina K. Nazarova**

Personnel Training in Russian Organizations in the Sphere of Culture and Art ..... 211

**Глобальное управление**  
**Global administration**

DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-7-18

**Культурная дипломатия группы БРИКС**

**Наумов Александр Олегович**

Доктор исторических наук, доцент, SPIN-код РИНЦ: [2905-0930](#), ORCID: [0000-0002-8366-5934](#), [naumovao@my.msu.ru](mailto:naumovao@my.msu.ru)

Факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

**Наумова Анастасия Юрьевна**

Кандидат исторических наук, старший научный сотрудник, SPIN-код РИНЦ: [4116-0485](#),  
ORCID: [0009-0009-6174-0030](#), [naumova.au@rggu.ru](mailto:naumova.au@rggu.ru)

Институт евразийских и межрегиональных исследований РГГУ, Москва, РФ.

**Белouсова Марина Владимировна**

Ассистент, SPIN-код РИНЦ: [3509-2108](#), ORCID: [0000-0002-2260-8522](#), [Belousova@spa.msu.ru](mailto:Belousova@spa.msu.ru)

Факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва РФ.

**Аннотация**

Статья анализирует современное состояние и перспективы развития культурной дипломатии группы БРИКС, в которую входят Федеративная Республика Бразилия, Российская Федерация, Республика Индия, Китайская Народная Республика и Южно-Африканская Республика. Авторы изучают историю появления термина «культурная дипломатия» и его эволюцию во второй половине XX – начале XXI веков, отдельно останавливаясь на современном понимании данного феномена как инструмента «мягкой силы». Кроме того, рассматривается место и роль БРИКС как уникального межгосударственного диалогового формата стран, представляющих латиноамериканскую, евразийскую, индийскую, китайскую и африканскую цивилизации, каждая из которых имеет свой уникальный путь историко-политического и культурного развития. Утверждается, что межкультурная коммуникация в рамках БРИКС стала активно развиваться с середины 2010-х годов в результате подписания ряда межправительственных соглашений. На данный момент сформированы сразу несколько треков взаимодействия в этой области. Особое внимание в статье уделено реализации на факультете государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова инновационного проекта в рамках культурной дипломатии — Международной молодежной модели БРИКС. Авторы приходят к выводу, что культурный диалог стран-участниц БРИКС сегодня активно развивается, тем не менее перед объединением все еще стоит немало задач, главной из которых является формирование консолидированной политики в области культурной дипломатии, взаимопроникновение культур и их восприятие как политическими элитами, так и гражданским обществом пяти государств. В этой связи проведение молодежных мероприятий с участием представителей Бразилии, России, Индии, Китая и ЮАР имеет действительно важное значение.

**Ключевые слова**

Культура, культурная дипломатия, межкультурная коммуникация, БРИКС, Международная молодежная модель БРИКС, факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.

**Для цитирования**

Наумов А.О., Наумова А.Ю., Белouсова М.В. Культурная дипломатия группы БРИКС // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 100. С. 7–18. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-7-18

**Cultural Diplomacy of BRICS**

**Alexander O. Naumov**

DSc (History), Associate Professor, ORCID: [0000-0002-8366-5934](#), [naumovao@my.msu.ru](mailto:naumovao@my.msu.ru)

School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

**Anastasiya Yu. Naumova**

PhD, Senior Research Fellow, ORCID: [0009-0009-6174-0030](#), [naumova.au@rggu.ru](mailto:naumova.au@rggu.ru)

Institute of Eurasian and Interregional Studies, Russian State University for the Humanities, Moscow, Russian Federation.

**Marina V. Belousova**

Assistant, ORCID: [0000-0002-2260-8522](#), [Belousova@spa.msu.ru](mailto:Belousova@spa.msu.ru)

School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

**Abstract**

The article analyzes the current state and prospects for the development of cultural diplomacy of the BRICS group, which includes the Federal Republic of Brazil, the Russian Federation, the Republic of India, the People's Republic of China and the Republic of South Africa. The authors study the history of the term "cultural diplomacy" emergence and its evolution in the second half of the XX – early XXI centuries, separately focusing on the modern understanding of this phenomenon as an instrument of "soft power". In addition, the place and role of BRICS as a unique interstate dialogue format of countries representing Latin American, Eurasian,

Indian, Chinese and African civilizations, each of which has its own unique path of historical, political and cultural development, is considered. It is argued that intercultural communication within the framework of BRICS has been actively developing since the mid-2010s as a result of signing a number of intergovernmental agreements. At the moment, several interaction tracks in this area have been formed at once. Special attention is paid to the implementation of an innovative project within the framework of cultural diplomacy — the BRICS International Youth Model at the School of Public Administration of Lomonosov Moscow State University. The authors conclude that the cultural dialogue of the BRICS member countries is actively developing today, however, the association still faces many tasks, the main of which is the formation of a consolidated policy in the field of cultural diplomacy, the interpenetration of cultures and their perception by both political elites and civil society of five states. In this regard, the holding of youth events with the participation of representatives of Brazil, Russia, India, China and South Africa is really important.

#### Keywords

Culture, cultural diplomacy, intercultural communication, BRICS, BRICS International Youth Model, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University.

#### For citation

Naumov A.O., Naumova A.Yu., Belousova M.V. (2023) Cultural Diplomacy of BRICS. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 100. P. 7–18. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-7-18

#### Введение

Согласно «Словарю русского языка» С.И. Ожегова, культура — это «совокупность достижений человечества в производственном, общественном и умственном отношении»<sup>1</sup>. Близкое по смыслу определение культуры можно найти и во Всеобщей декларации ЮНЕСКО о культурном разнообразии, принятой в 2001 году, где она обозначена как «совокупность присущих обществу или социальной группе отличительных признаков — духовных и материальных, интеллектуальных и эмоциональных, которая помимо искусства и литературы охватывает образ жизни, “умение жить вместе”, системы ценностей, традиции и верования»<sup>2</sup>.

Культурная дипломатия, в свою очередь, представляет собой один из ключевых инструментов «мягкой силы», применение которого направлено на обмен культурными ценностями и развитие культурных связей с целью улучшения взаимоотношений между странами и народами. Являясь разновидностью публичной дипломатии, она формируется на основе культурных ресурсов страны таким образом, чтобы создать положительный образ государства-субъекта в общественной среде стран-реципиентов, который в дальнейшем способствует конструктивному политическому диалогу и продвижению интересов без применения «жесткой силы».

Методологическое поле изучения культурной дипломатии является крайне разнообразным, что проистекает из особенностей национальных дискурсов. Как справедливо подчеркивают отечественные исследователи, советская историография изучала международные культурные связи; во Франции предпочитают использовать термин «внешняя культурная политика»; в англосаксонской историографии пишут о «культурной дипломатии», «культурных делах» и «культурном обмене»; китайские ученые зачастую употребляют термин «народная дипломатия» [Советская культурная дипломатия в условиях Холодной войны 2018, 14]. В целом изучение различных моделей культурной дипломатии сегодня является крайне актуальным, так как непосредственно связано с тектоническими изменениями, происходящими в рамках глобальной перестройки текущего миропорядка. Особенно это касается процессов, связанных с развитием новых межгосударственных объединений, таких как БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай и Южно-Африканская Республика).

Созданная еще в 2006 году как платформа для углубления экономического сотрудничества в настоящий момент группа БРИКС превратилась во влиятельный форум, занимающийся глобальными проблемами человечества. Важно отметить, что каждая из стран-участниц «пятерки» является носителем уникального цивилизационного кода и взаимопроникновение элементов культуры в рамках БРИКС, как и их распространение за пределами объединения, способствует формированию

<sup>1</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / под ред. докт. филол. наук., проф. Н.Ю. Шведовой. М.: Рус. яз., 1982. С. 276.

<sup>2</sup> Всеобщая декларация ЮНЕСКО о культурном разнообразии // ООН [Электронный ресурс]. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/cultural\\_diversity.shtml#a2](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/cultural_diversity.shtml#a2) (дата обращения: 24.06.2023).

альтернативных западной системе ценностных ориентиров и созданию справедливого и равноправного мироустройства. Более того, межкультурная коммуникация в рамках данного международного формата выступает одним из трех ключевых элементов взаимодействия стран-участниц наряду с вопросами политического и экономического характера.

Цель данного исследования — изучить формирование, становление и развитие институтов межкультурной коммуникации стран БРИКС с момента первой встречи министров культуры «пятерки» в 2015 году. В этой связи представляется важным провести анализ феномена культурной дипломатии в историческом разрезе; рассмотреть основные этапы эволюции формата БРИКС от аморфного экономического объединения к активно развивающейся платформе единомышленников со сходным видением принципов мироустройства; изучить магистральные направления реализации культурной дипломатии странами-участницами в рамках БРИКС; описать формат Международной молодежной модели БРИКС, проводимой на факультете государственного управления ФГУ имени М.В. Ломоносова. В основе исследования лежат системный, коммуникативный и институциональный подходы, принцип историзма, методы традиционного анализа документов.

### ***Культурная дипломатия: к истории возникновения феномена***

Постижение культуры одной страны общественностью другой является многогранным процессом международного взаимодействия, в который вовлечены многочисленные акторы, каждый из которых выступает в качестве носителя или потребителя набора ценностей, мировоззренческих установок и прочих аспектов социокультурного развития. В целях продвижения положительного образа своей державы национальные правительства и прибегают к инструментам культурной дипломатии.

Сам термин «культурная дипломатия» появился в 1960-е годы и использовался его автором, американским исследователем Ф. Баргхорном, для обозначения внешней культурной деятельности СССР в 20–30-е годы XX века. По его мнению, отличительными признаками культурной дипломатии Советского государства были ее пропагандистский характер и манипуляция культурными ресурсами. Баргхорн представлял культурную дипломатию как производное внешней политики социалистического лагеря в целом, подчеркивая, что ее цели совпадали с целями пропаганды, ибо обе ненасильственными средствами «принуждали» людей вести себя так, как этого желал субъект пропаганды (культурной дипломатии) [Barghoorn 1960, 10-11, 16]. Ученый акцентировал внимание на уникальном формате приема иностранных делегаций, в особенности если в их составе были представители интеллектуальной элиты западных стран. Американский политический социолог П. Холландер в этой связи говорил о двух обязательных составляющих советского гостеприимства. Во-первых, для гостей создавалась такая атмосфера, чтобы они чувствовали себя комфортно и им впоследствии было бы сложно транслировать негативные впечатления о визите и критиковать принимающую сторону; во-вторых, посещение страны было организовано таким образом, что участники делегации видели выборочно те стороны жизни, которые создавали положительный образ СССР [Холландер 2001, 75].

Другими словами, изначально культурная дипломатия рассматривалась как манипулятивная технология. Однако с момента своего появления в научном дискурсе это понятие в ходе развития подходов в исторической и политической науках, а также теории международных отношений претерпело значительные изменения и в итоге получило позитивную коннотацию. Сегодня данный термин преимущественно используется для обозначения процесса обмена культурными ценностями и развития культурных связей с целью улучшения взаимоотношений между странами и их общественностью.

Однако стоит заметить, что у ученых до сих пор нет четкого и общепринятого определения для этого внешнеполитического инструмента. Так, некоторые ученые отмечают, что чаще всего культурная дипломатия понимается как «национальная политика, направленная на поддержку экспорта репрезентативных образцов культуры нации для реализации целей на международной арене» [Searching for a Cultural Diplomacy 2010, 13]. А.В. Голубев подразумевает под культурной дипломатией «использование государством для достижения политических, дипломатических, пропагандистских целей существующих или специально установленных культурных, общественных и научных связей» [Голубев 2004, 5]. Одно из самых распространенных определений, которое было дано феномену культурной дипломатии, сформулировал американский политолог М. Каммингс: «Концепция культурной дипломатии соотносится с обменом идеями, информацией, элементами искусства и другими аспектами культуры между странами и их общественностью, которые содействуют их взаимопониманию» [Cummings 2003, 1]. А крупнейший западный исследователь публичной дипломатии Н. Калл отмечает (и, на наш взгляд, абсолютно справедливо), что культурная дипломатия является важнейшим инструментом наращивания «мягкой силы» международного актора [Cull 2019, 62]. Л.Е. Козлов в этой связи указывает, что культурные инструменты внешней политики как составляющие «мягкой силы» имеют два очевидных преимущества по сравнению с «жесткой силой»: они не требуют гигантских капиталовложений и в гораздо меньшей степени способны привести к возникновению конфликтных ситуаций, нежели военно-политическое или экономическое давление на зарубежные государства [Козлов 2012, 8].

В целом культурная дипломатия — это составляющая внешней политики государства и одновременно инструмент «мягкого» влияния для обеспечения национально-культурных интересов на международной арене. Это деятельность по формированию позитивного имиджа страны за рубежом путем применения силы привлекательности на добровольной основе, которая использует культурные ценности, идеи, информацию, искусство, крупномасштабные мероприятия и прочие аспекты культуры для достижения как благих целей, так и негативных (скрытое влияние на происходящие в государстве процессы, навязывание стереотипов в общественном сознании). Важно отметить, что в рамках культурной дипломатии как инструмента «мягкой силы» действуют не только органы государственной власти, но и международные объединения, а также различные негосударственные структуры, группы интересов, представители гражданского общества.

### ***БРИКС как актор мировой политики***

Страны БРИКС, имеющие глубокие исторические связи друг с другом, прошли долгий путь, который привел их к созданию абсолютно нового формата сотрудничества в международных делах. По мнению известного российского историка и политика В.А. Никонова, это объединение появилось как «виртуальная реальность», хотя до этого уже существовала основа для многостороннего сотрудничества стран в виде «примаковского треугольника», объединявшего Россию, Индию и Китай [Никонов 2020, 14]. Первый форум «пятерки» состоялся осенью 2006 года, когда в Нью-Йорке в рамках 61-й сессии Организации Объединенных Наций по инициативе президента Российской Федерации В.В. Путина состоялась встреча министров иностранных дел стран Бразилии, России, Индии и Китая. Первый полноценный саммит стран БРИК удалось провести лишь через три года в Екатеринбурге. По его итогам было принято «Совместное заявление лидеров стран БРИК»<sup>3</sup> и «Совместное заявление стран БРИК по глобальной продовольственной безопасности»<sup>4</sup>. Страны

<sup>3</sup> Совместное заявление лидеров стран БРИК // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/209> (дата обращения: 24.06.2023).

<sup>4</sup> Совместное заявление стран БРИК по глобальной продовольственной безопасности // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/61> (дата обращения: 24.06.2023).

тогда еще только «четверки» подтвердили стремление к формированию новой справедливой многополярной системы международных отношений, отметили необходимость реформирования международных финансовых институтов, включая перераспределение квот в Международном валютном фонде и Всемирном банке, а также вопросы, связанные с резервными валютами [Киртон, Ларионова 2022, 10].

Акроним БРИКС в международной практике стал использоваться после присоединения к объединению Южно-Африканской Республики. Первый саммит с участием ЮАР состоялся в апреле 2011 года в китайском городе Санья. Расширение списка участников, а также одновременное присутствие всех пяти стран в Совете безопасности ООН позволили сосредоточить усилия на обсуждении глобальных проблем современности. Решения саммита были отражены в совместной декларации, в которой был обозначен определенный план действий, включавший в себя как активизацию существующих на тот момент областей сотрудничества, так и новые перспективные направления<sup>5</sup>.

Саммиты «пятерки» тем временем приобрели регулярный характер. Важно отметить, что с 2009 года в преддверии саммита страной-председателем проводится ежегодный Академический форум. Широкий спектр вопросов, обсуждаемых экспертным сообществом на форумах, по мнению руководителя с российской стороны В.А. Никонова, «помог обогатить дискуссии на высшем уровне, развить и расширить повестку БРИКС далеко за первоначально обозначенные рамки экономического сотрудничества» [Никонов 2020, 15]. В целом за 17 лет деятельности БРИКС было налажено около 30 форматов взаимодействия, примерно треть из которых приходится на диалог между представителями гражданского общества и различными научными и социальными структурами (Академический, Гражданский, Молодежный форумы, Деловой совет, Консорциум научных центров, Форум БРИКС по вопросам урбанизации и др.). Таким образом, в рамках БРИКС успешно сочетается сотрудничество по официальной линии с неофициальными форматами взаимодействия.

В 2014 году начался новый этап институционализации БРИКС. На VI саммите в бразильском городе Форталеза были подписаны соглашения о создании Нового банка развития<sup>6</sup> и Пула условных валютных резервов стран БРИКС<sup>7</sup>. Как справедливо замечают отечественные авторы, «в рамках существующей системы международных финансов данная инициатива стран БРИКС — лидеров развивающегося мира — выглядит как стремление создать альтернативу двум институтам Бреттон-Вудской системы — МВФ и Всемирному банку, эффективность действий которых все чаще вызывает сомнения» [Горбунова и др. 2017, 7]. Основной задачей Нового банка развития БРИКС было обозначено кредитование проектов в области инфраструктуры и устойчивого развития в государствах – членах группы, а также в развивающихся странах. С 2016 года, когда Банк начал операционную деятельность, было одобрено более 20 проектов на общую сумму более 5 млрд долларов [Кондратов 2021, 130–131]. В свою очередь, Пул условных валютных резервов, как отмечает О.А. Алексеенко, «направлен на укрепление координации государств-участников БРИКС в валютно-финансовой сфере», что предполагает «оказание взаимной финансовой поддержки путем оперативного предоставления ликвидности заявителю от других участников пула» [Алексеенко 2017, 57].

В конце 2019 года мир столкнулся с новой угрозой — пандемией коронавируса. Тем не менее, как было указано в Пекинской декларации XIV саммита БРИКС 2022 года, несмотря на пандемию

<sup>5</sup> Декларация, принятая по итогам саммита БРИКС (г.Санья, о.Хайнань, Китай, 14 апреля 2011 года) // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/907> (дата обращения: 24.06.2023).

<sup>6</sup> Соглашение о Новом банке развития // Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420285831> (дата обращения: 24.06.2023).

<sup>7</sup> Договор о создании Пула условных валютных резервов стран БРИКС // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102371439&backlink=1&&nd=102768142> (дата обращения: 24.06.2023).

COVID-19 и другие вызовы, страны «пятерки» совместно укрепляли солидарность и углубляли сотрудничество в области экономики, безопасности, гуманитарных обменов, общественного здравоохранения и устойчивого развития<sup>8</sup>.

В целом БРИКС на текущем этапе представляет собой активно развивающуюся платформу единомышленников со сходным видением принципов мироустройства, некую площадку сетевой дипломатии с диалоговым стилем взаимодействия стран, представляющих разные цивилизации: латиноамериканскую, евразийскую (на основе российской, или восточно-православной), индийскую, китайскую и африканскую, каждая из которых имеет свой неповторимый путь исторического и культурного развития. Участники объединения стремятся к соблюдению принципа суверенитета и учета национальных интересов, а также формированию справедливой полицентричной системы международных отношений, основанной на принципах Устава ООН [Михневич 2022, 96].

Постепенно формируется новая «идентичность» БРИКС, а само объединение превращается в институт глобального управления [Duggan et al. 2022; Vyas-Doorgapersad 2022]. Сегодня на повестке дня уже стоят вопросы о введении единой валюты и расширении членов объединения, что превратит группу БРИКС+ в мощный и влиятельный центр формирующегося многополярного мира. При этом нельзя не согласиться с В. Пановой, что «для эффективного межгосударственного взаимодействия ей необходимо осмыслить и обрести общую систему социогуманитарных координат, основанную на консенсусе и диалоге» [Рапова 2022, 514].

### **Межкультурная коммуникация в рамках БРИКС**

Реализация ключевых принципов межкультурной коммуникации, среди которых главным является достижение взаимопонимания посредством конструирования общего смыслового и ценностного поля, является важным направлением деятельности «пятерки». Несмотря на то, что отдельные инициативы в области культуры реализовывались в формате БРИКС уже на раннем этапе существования объединения, отправной точкой институционализации сотрудничества в данной сфере можно считать 2014 год, когда была принята Форталезская декларация, отдельным пунктом закреплявшая значимость культурной дипломатии как «инструмента укрепления взаимопонимания между народами»<sup>9</sup>.

17 июня 2015 года состоялась первая встреча министров культуры Бразилии, России, Индии, Китая и ЮАР; в дальнейшем такие саммиты стали ежегодными. В принятом по итогам встречи документе отмечалась значимость совместной работы в культурной сфере между государствами, которые принадлежат к разным цивилизациям и выступают носителями различных культурных традиций. Исходя из этого, говорилось в документе, важно «соблюдать принципы открытости, инклюзивности, равенства и многообразия, взаимного уважения и познания, а также взаимовыгодного культурного сотрудничества для совместного процветания»<sup>10</sup>. Спустя буквально две недели было подписано Межправительственное соглашение о сотрудничестве в области культуры, направленное на реализацию преобладающего большинства форматов культурной дипломатии в рамках БРИКС. Указывалось, что «стороны содействуют развитию сотрудничества и обмену в области культуры, в том числе музыкального и танцевального искусства, хореографии, театра, циркового искусства, архивного, издательского, библиотечного и музейного дела, культурного наследия, изящных, декоративных и прикладных искусств, аудиовизуальных работ, а также в других областях

<sup>8</sup> Пекинская декларация XIV саммита БРИКС // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/5819/print> (дата обращения: 24.06.2023).

<sup>9</sup> VI BRICS Summit Fortaleza Declaration // НКИ БРИКС [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nkibrics.ru/pages/summit-docs> (дата обращения: 24.06.2023).

<sup>10</sup> Декларация Первой Встречи министров культуры государств-членов БРИКС // Министерство культуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://culture.gov.ru/documents/deklaratsiya-pervoy-vstrechi-ministrov-kultury-gosudarstv-chlenov-briks/> (дата обращения: 24.06.2023).

творческой деятельности <...> способствуют обмену работниками научно-исследовательской сферы, университетскими исследователями, экспертами и студентами по программам, представляющим интерес, и разрабатывают совместные программы между учреждениями государств Сторон, действующими в сфере культуры, искусства и подготовки соответствующих специалистов»<sup>11</sup>. Роль межкультурного диалога была отмечена и непосредственно в ходе VII саммита БРИКС, проходившего в Уфе 8–9 июля 2015 года. В итоговом документе его авторы, ссылаясь на Декларацию ЮНЕСКО о принципах международного культурного сотрудничества 1966 года и Декларацию ЮНЕСКО о культурном разнообразии 2001 года, подчеркнули значимость культурного разнообразия как источника развития<sup>12</sup>.

С этого времени расширение и углубление диалога в области культуры и искусства, процесс сближения культур стран-участниц БРИКС значительно активизировались. Как справедливо замечает китайский автор Ц. Чжэн, между странами были реализованы «десятки мероприятий в самых разных сферах культуры и искусства», в том числе в области подготовки и повышения квалификации деятелей культуры и искусства; расширения сотрудничества в сфере охраны, сохранения, реставрации, возврата и использования объектов культурного наследия; повышения статуса национального и мирового культурного и природного наследия в общественной жизни стран БРИКС; обмена опытом по эффективному национальному и международному управлению в сфере культуры; организации фестивалей, семинаров, выставок, киношоу, конкурсов по языку и регионоведению, культурных лекций и семинаров; студенческого обмена и т.д. [Чжэн 2016, 23–24].

С 2016 года на постоянной основе, например, проходят кинематографические фестивали, как правило, в стране, которая председательствует в БРИКС. В области медиа также существует платформа, в рамках которой взаимодействуют представители крупнейших средств массовой информации государств «пятерки». В 2022 году в пятом по счету Медиа-форуме БРИКС приняли участие почти 300 представителей более 170 средств массовой информации и учреждений из 73 стран и регионов. На форуме был принят план действий на 2022–2023 годы, обозначены приоритеты текущего сотрудничества в этой и смежных сферах. Особенно отмечалось, что участники намерены распространять общие нарративы, поощрять культурные обмены и взаимное обучение, укреплять и продвигать общечеловеческие ценности, совместно бороться с фальшивыми новостями, прояснять заблуждения и выступать против любых преднамеренных клеветнических кампаний<sup>13</sup>.

В музыкальной сфере активный вклад в развитие культурной дипломатии стран-членов объединения внесла российская АНО «Международный альянс стратегических проектов БРИКС», по инициативе которой был создан «Симфонический оркестр БРИКС без дирижера». В его репертуаре присутствуют произведения как классических, так и современных композиторов из Бразилии, России, Индии, Китая и Южно-Африканской Республики, регулярно исполняющиеся на знаковых мероприятиях группы БРИКС<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Распоряжение Правительства РФ № 1268-р «Соглашение между правительствами государств – членов БРИКС о сотрудничестве в области культуры» // Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420286688> (дата обращения: 24.06.2023).

<sup>12</sup> VII BRICS Summit Ufa Declaration // НКИ БРИКС [Электронный ресурс]. URL: [https://www.nkibrics.ru/system/asset\\_docs/data/559e/7a9a/6272/6943/0821/0000/original/VII\\_BRICS\\_SUMMIT\\_-\\_UFA\\_DECLARATION\\_JULY\\_9\\_2015\\_UFA\\_RUSSIA.pdf?1436449434](https://www.nkibrics.ru/system/asset_docs/data/559e/7a9a/6272/6943/0821/0000/original/VII_BRICS_SUMMIT_-_UFA_DECLARATION_JULY_9_2015_UFA_RUSSIA.pdf?1436449434) (дата обращения: 24.06.2023).

<sup>13</sup> Fifth BRICS Media Forum issues action plan // The State Council Information Office the People's Republic of China [Электронный ресурс]. URL: [http://english.scio.gov.cn/internationalexchanges/2022-07/11/content\\_78316579.htm](http://english.scio.gov.cn/internationalexchanges/2022-07/11/content_78316579.htm) (дата обращения: 24.06.2023).

<sup>14</sup> Культура. Международный Альянс Стратегических Проектов БРИКС // Парус надежды [Электронный ресурс]. URL: <http://parusnadezhdy.org/culture> (дата обращения: 24.06.2023).

Нельзя не отметить и формирование постоянно действующих институтов в области сохранения исторического наследия, работу музеев и библиотек, молодежного культурного сотрудничества в рамках «пятерки». Функционируют такие площадки культурного обмена, как Альянс музеев, Альянс художественных музеев и галерей, Альянс сотрудничества библиотек и Ассоциация детских и юношеских театров государств-членов БРИКС. Среди реализованных культурных проектов «на местах» можно выделить эстафету пятисторонних культурно-исследовательских экспедиций «Великие учителя БРИКС», проект «Народы БРИКС: героям войн посвящаем», «Фестиваль народной культуры стран БРИКС», проект «Танцевальная увертюра мира»; Молодежный образовательно-туристический проект «Международная творческая дача» [Богатырева и др. 2022, 111–112].

Разумеется, вышеперечисленными форматами межкультурное взаимодействия стран БРИКС не исчерпывается. Однако и краткий их анализ наглядно показывает, что целью государств-участниц группы является не одностороннее продвижение собственных ценностей или мировоззренческих установок, а взаимное обогащение участников культурного обмена. Таким образом, декларативные заявления о партнерстве, выстроенном по принципу многообразия, реализуются на практике.

В мае 2022 года министры культуры пяти стран подписали план действий по реализации соглашения о партнерстве в области культуры на 2022–2026 годы, направленный на углубление взаимодействия в сфере сохранения и популяризации культурного наследия стран БРИКС, развития сотрудничества в цифровом пространстве и сфере креативных индустрий<sup>15</sup>. В целом можно констатировать, что на данный момент уже заложена институциональная база для функционирования целого ряда ключевых треков межкультурной коммуникации стран-участниц БРИКС, которые постоянно расширяются и углубляются. Особое значение в данном контексте, на наш взгляд, приобретает молодежное измерение культурной дипломатии.

### ***Международная молодежная модель БРИКС как пример культурной дипломатии в рамках объединения***

Примером того, как культурная дипломатия стран «пятерки» осуществляется в молодежной среде, является Международная молодежная модель БРИКС, которая проводится на факультете государственного управления (ФГУ) МГУ имени М.В. Ломоносова с 2015 года. В ноябре 2022 года состоялся уже пятый по счету подобный студенческий форум. В качестве подготовительной фазы сотрудники Центра изучения проблем «мягкой силы» и «цветных революций» ФГУ организовали ряд круглых столов по страновому принципу, в рамках которых студенты освещали отдельные аспекты культурной дипломатии Бразилии, России, Индии, Китая и Южно-Африканской Республики. Для этого учащиеся разбивались на 5–6 групп и готовили доклады на такие темы, как «Спортивная дипломатия», «Религиозная дипломатия», «Туристическая дипломатия», «Гастродипломатия» и т.п. Данная практика доказала свою целесообразность, поскольку позволила участникам глубже изучить материал и лучше подготовиться к итоговому мероприятию.

В Международная молодежная модель БРИКС, прошедшая под девизом «Укрепление партнерства БРИКС в рамках развития культурной дипломатии», включала жюри, представленное экспертами из нескольких стран, а также пять интернациональных студенческих делегаций, выступавших от имени государств-участниц БРИКС. Доклад делегации Бразилии был сосредоточен на особенностях национальной культуры, спортивных и музыкальных аспектах. Студенты, представлявшие Россию, остановились на роли ее богатейшего культурно-исторического наследия для реализации программ и проектов в области культурной дипломатии. Делегация Индии

<sup>15</sup> Страны БРИКС расширяют культурное сотрудничество // Министерство культуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: [https://culture.gov.ru/press/news/strany\\_briks\\_rasshirayut\\_kulturnoe\\_sotrudnichestvo/](https://culture.gov.ru/press/news/strany_briks_rasshirayut_kulturnoe_sotrudnichestvo/) (дата обращения: 24.06.2023).

продемонстрировала, как государство реализует политику культурной дипломатии через туризм, кинематограф, образование, спорт, йогу, а также благодаря рассеянной по миру многомиллионной индийской диаспоре. Представители делегации КНР сделали акцент на том, как Китай создает образ древнего, но при этом современного процветающего и открытого государства, используя инструменты образовательной, туристической, гастрономической дипломатии, возможности китайской диаспоры и даже потенциал экономического проекта «Один пояс, один путь». Делегация Южно-Африканской Республики подробно рассказала, каким образом данное африканское государство позиционирует себя на международной арене с помощью инструментов межкультурной коммуникации. По завершении выступлений каждая из делегаций внесла свои предложения по развитию культурной дипломатии в формате «пятерки», и принятые большинством голосов проекты были включены в итоговую Резолюцию V Международной молодежной модели БРИКС<sup>16</sup>.

### **Заключение**

Сегодня БРИКС является уникальным примером выстраивания межгосударственных отношений на основе взаимного уважения и учета интересов всех участников. «Пятерка» выступает в качестве хранителя истинной многополярности и выразителя голоса развивающихся стран. Без преувеличения можно сказать, что этот альянс — подлинный «концерт цивилизаций», основа нового мирового порядка в противовес однополярной гегемонии США и их сателлитов, которые пытаются внушить остальному миру, что Запад — единственная цивилизация на планете. Несмотря на давление извне, в последнее время сотрудничество в блоке БРИКС становится все более интенсивным, и культурная составляющая не является здесь исключением.

Культурный диалог стран БРИКС, как было показано выше, развивается на основе заключенных в середине 2010-х годов на самом высоком уровне соглашений и договоренностей. Для межкультурной коммуникации государств-членов группы характерно, с одной стороны, осознание культурной самости, а с другой — готовность задавать тренды, которые активизируют возможность для совместной деятельности в области культуры. И в официальных документах БРИКС, и в рамках их практической реализации подчеркивается ценность, которую представляет собой цивилизационное многообразие культур участников данного международного формата.

Правда, несмотря на активные действия на этом треке, перед «пятеркой» все еще стоит немало задач, главной из которых является формирование четкой повестки по реализации декларируемых принципов. Сказать, что БРИКС выступает консолидированной структурой на мировой культурной площадке, пока было бы явным преувеличением. В связи с этим можно предположить, что на текущем этапе первоочередной целью культурной дипломатии стран-участниц альянса является не столько выстраивание общей ценностной матрицы и даже не «формирование общего культурного концепта БРИКС, который бы продвигал организацию как единое целое на международном уровне» [Богатырева и др. 2022, 111], сколько обоюдное взаимопроникновение культур и их восприятие как политическими элитами, так и гражданским обществом Бразилии, России, Индии, Китая и Южно-Африканской Республики.

Очевидно, что институционализация даже локальных форматов БРИКС улучшает политический климат между пятью странами, способствует углублению взаимопонимания различных ценностных систем и особенностей мировоззрения столь непохожих друг на друга государств. Для России в условиях политического и идеологического разрыва с коллективным Западом особенно важным представляется продвижение сотрудничества с державами, выступающими

<sup>16</sup> 30 ноября на ФГУ состоялась V Международная молодежная модель БРИКС МГУ // Факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова [Электронный ресурс]. URL: <https://spa.msu.ru/30-noyabrya-na-fgu-sostoyalas-v-mezhdunarodnaya-molodezhnaya-model-briks-mgu/> (дата обращения: 24.06.2023).

за цивилизационное многообразие и создание на его основе справедливого многополярного мира. По этой причине формирование у представителей молодежи положительного образа партнеров по «пятерке» приобретает особое значение. Одним из примеров практической реализации данного направления является Международная молодежная модель БРИКС, созданная и функционирующая на базе факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.

#### Список литературы:

Алексеев О.А. Новый банк развития БРИКС и Пул условных валютных резервов, как катализаторы процесса реформирования Бреттон-Вудских институтов // Экономика и управление: проблемы, решения. 2017. Т. 3. № 5. С. 53–59.

Богатырева О.Н., Ковба Д.М., Табаринцева-Романова К.М. Межцивилизационный диалог как инструмент гуманитарной дипломатии стран БРИКС // Дискурс-Пи. 2022. Т. 19. № 3. С. 101–121. DOI: [10.17506/18179568\\_2022\\_19\\_3\\_101](https://doi.org/10.17506/18179568_2022_19_3_101)

Голубев А.В. «Взгляд на землю обетованную»: Из истории советской культурной дипломатии 1920–30-х гг. М.: ИРИ РАН, 2004.

Горбунова М.Л., Ливанова Е.Ю., Елизарова Н.К., Овчинников В.Н. Пул условных валютных резервов БРИКС в системе режимов многостороннего управления мировыми финансами // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. 2017. № 4(48). С. 7–18.

Киртон Дж., Ларионова М. БРИКС. Первые 15 лет сотрудничества // Вестник международных организаций. 2022. Т. 17. № 2. С. 7–30. DOI: [10.17323/1996-7845-2022-02-01](https://doi.org/10.17323/1996-7845-2022-02-01)

Козлов Л.Е. Применение культурных инструментов в современной внешнеполитической практике // Вестник Челябинского государственного университета. Политические науки. Востоковедение. 2012. № 12(266). С. 7–16.

Кондратов Д.И. Интернационализация валют в странах БРИКС // Вестник Российской академии наук. 2021. Т. 91. № 2. С. 127–141. DOI: [10.31857/S0869587321020031](https://doi.org/10.31857/S0869587321020031)

Михневич С.В. Укрепляя международные позиции БРИКС: межгосударственное сотрудничество, диалог с бизнесом и перспективы развития // Бизнес. Общество. Власть. 2022. № 44–45. С. 93–107.

Никонов В.А. Экспертное измерение БРИКС // Международная жизнь. Российское представительство 2020. Специальный выпуск. 2020. С. 14–19.

Советская культурная дипломатия в условиях Холодной войны. 1945–1989 / под науч. ред. О.С. Нагорной. М.: Политическая энциклопедия, 2018.

Холландер П. Политические пилигримы (путешествия западных интеллектуалов по Советскому Союзу, Китаю и Кубе. 1928–1978). СПб.: Лань, 2001.

Чжэн Ц. Сотрудничество стран БРИКС в области культуры // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Познание. 2016. № 7–8. С. 22–25.

Barghoorn F. The Soviet Cultural Offensive. The Role of Cultural Diplomacy in Soviet Foreign Policy. Princeton: Princeton University Press, 1960.

Cull N. Public Diplomacy: Foundations for Global Engagement in the Digital Age. Cambridge: Polity Press, 2019.

Cummings M.C. Cultural Diplomacy and the United States Government. Washington DC: Center for Arts and Culture, 2003.

Duggan N., Hooijmaaijers B., Rewizorski M., Arapova E. Introduction: 'The BRICS, Global Governance, and Challenges for South-South Cooperation in a Post-Western World' // *International Political Science Review*. 2022. Vol. 43. Is. 4. P. 469–480. DOI: [10.1177/01925121211052211](https://doi.org/10.1177/01925121211052211)

Panova V. Age of Multilateralism: Why is BRICS Important Despite Possible Weaknesses? A Perspective from Russia // *Global Policy*. 2021. Vol. 12. Is. 4. P. 514–518. DOI: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13013>

Searching for a Cultural Diplomacy / ed. by J. Gienow-Hecht, M. Donfried. New York: Berghahn Books, 2010.

Vyas-Doorgapersad S. The Role of BRICS in Global Governance to Promote Economic Development // *Africa's Public Service Delivery & Performance Review*. 2022. Vol. 10. Is. 1. P. 1–9. DOI: [10.4102/apsdpr.v10i1.633](https://doi.org/10.4102/apsdpr.v10i1.633)

### **References:**

Alekseenko O.A. (2017) The New BRICS Development Bank and Currency Reserve Pool, As Catalysts the Process of Reforming the Bretton Woods Institutions. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya*. Vol. 3. No. 5. P. 53–59.

Barghoorn F. (1960) *The Soviet Cultural Offensive. The Role of Cultural Diplomacy in Soviet Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.

Bogatyryova O.N., Kovba D.M., Tabarintseva-Romanova K.M. (2022) Intercivilizational Dialogue as an Instrument of Humanitarian Diplomacy of the BRICS Countries. *Diskurs-Pi*. Vol. 19. No. 3. P. 101–121. DOI: [10.17506/18179568\\_2022\\_19\\_3\\_101](https://doi.org/10.17506/18179568_2022_19_3_101)

Cull N. (2019) *Public Diplomacy: Foundations for Global Engagement in the Digital Age*. Cambridge: Polity Press.

Cummings M.C. (2003) *Cultural Diplomacy and the United States Government*. Washington DC: Center for Arts and Culture.

Duggan N., Hooijmaaijers B., Rewizorski M., Arapova E. (2022) Introduction: 'The BRICS, Global Governance, and Challenges for SouthSouth Cooperation in a Post-Western World'. *International Political Science Review*. Vol. 43. Is. 4. P. 469–480. DOI: [10.1177/01925121211052211](https://doi.org/10.1177/01925121211052211)

Gienow-Hecht J., Donfried M. (eds.) (2010) *Searching for a Cultural Diplomacy*. New York: Berghahn Books.

Golubev A.V. (2004) "Vzglyad na zemlyu obetovannuyu": Iz istorii sovetskoj kul'turnoj diplomatii 1920–30-x gg. ["A look at the promised land": From the history of soviet cultural diplomacy of the 1920s and 30s.]. Moscow: IRI RAN.

Gorbunova M.L., Livanova E.Yu., Elizarova N.K., Ovchinnikov V.N. (2017) The Brics Contingency Reserve Arrangement as a Multilateral Governance Framework of Global Finances. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. Seriya: Social'nye nauki*. No. 4(48). P. 7–18.

Hollander P. (2001) *Political Pilgrims: Travels of Western Intellectuals to the Soviet Union, China, and Cuba 1928–1979*. Saint Petersburg: Lan'.

Kirton J., Larionova M. (2022) The First Fifteen Years of the BRICS. *International Organisations Research Journal*. Vol. 17. No. 2. P. 7–30. DOI: [10.17323/1996-7845-2022-02-01](https://doi.org/10.17323/1996-7845-2022-02-01)

Kondratov D.I. (2021) Internatsionalizatsiya valyut v stranakh BRIKS [Internationalization of currencies in the BRICS countries]. *Vestnik Rossiyskoy akademii nauk*. Vol. 91. No. 2. P. 127–141. DOI: [10.31857/S0869587321020031](https://doi.org/10.31857/S0869587321020031)

Kozlov L.E. (2012) Primeneniye kul'turnykh instrumentov v sovremennoy vneshnepoliticheskoy praktike [The use of cultural tools in modern foreign policy practice]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Politicheskie nauki. Vostokovedenie*. No. 12(266). P. 7–16.

Mikhnevich S. (2022) Strengthening International Positions of BRICS: Intergovernmental Cooperation, Dialogue with Business and Prospects of Further Development. *Biznes. Obshchestvo. Vlast'*. No. 44–45. P. 93–107.

Nagornaya O.S. (ed.) (2018) *Sovetskaya kul'turnaya diplomatiya v usloviyakh Kholodnoy voyny. 1945–1989* [Soviet cultural diplomacy in the Cold War. 1945–1989: Collective monograph]. Moscow: Politicheskaya enciklopediya.

Nikonov V.A. (2020) Ekspertnoye izmereniye BRIKS [Expert dimension of BRICS]. *Mezhdunarodnaya zhizn' Rossiyskoye predstavitel'stvo 2020. Spetsial'nyy vypusk*. Moscow. P. 14–19.

Panova V. (2021) Age of Multilateralism: Why is BRICS Important Despite Possible Weaknesses? A Perspective from Russia. *Global Policy*. Vol. 12. Is. 4. P. 514–518. DOI: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13013>

Vyas-Doorgapersad S. (2022) The Role of BRICS in Global Governance to Promote Economic Development. *Africa's Public Service Delivery & Performance Review*. Vol. 10. Is. 1. P. 1–9. DOI: [10.4102/apsdpr.v10i1.633](https://doi.org/10.4102/apsdpr.v10i1.633)

Zheng J. (2016) Brics Cooperation in the Field of Culture. *Sovremennaya nauka: aktual'nye problemy teorii i praktiki. Seriya: Poznanie*. No. 7–8. P. 22–25.

Дата поступления/Received: 21.08.2023

## Инструменты государственного регулирования международной торговли и управления лесами в Китае

Цзя Баосинь

Аспирант, [Czya.Baosin@spa.msu.ru](mailto:Czya.Baosin@spa.msu.ru)

Факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

Сенотрусова Светлана Валентиновна

Доктор биологических наук, профессор, SPIN-код РИНЦ: [3281-9658](https://orcid.org/0009-0001-9210-8000), [senotrusova@spa.msu.ru](mailto:senotrusova@spa.msu.ru); [senotrusovasv@gmail.com](mailto:senotrusovasv@gmail.com)

Факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

### Аннотация

Лес и лесопродукция являются стратегической частью российско-китайской торговли и способствуют экономическому развитию как России, так и Китая. В статье обсуждаются исторические изменения в таможенно-тарифном и нетарифном регулировании импорта древесины и лесопродукции в Китае. Анализ позволил выявить, что таможенно-тарифное регулирование импорта леса и лесной продукции можно разделить на четыре этапа, которые тесно связаны с политикой экономического развития Китая: этап высоких тарифов (1949–1978 гг.); период широкого использования системы лицензий и квот при ввозе лесопродукции (1978–1988 гг.); этап запрета импорта лесной продукции (1989–1998 гг.); этап либерализации торговли лесной продукцией, характеризующийся уменьшением импортных пошлин (1999 г. – настоящее время). В результате различных видов регулирования произошло увеличение доли импорта леса и лесоматериалов: так, если в 2010 г. в Китай ввозилось около 41% необходимых лесных ресурсов, то в 2021 г. импорт древесины составил более половины необходимого объема. Последние годы Китай принял несколько десятков законов о лесных ресурсах, которые частично решили проблемы, возникшие в процессе развития лесной промышленности, и способствовали эффективному управлению лесопромышленным комплексом. Показано, что лесная сертификация является действенным инструментом государственного регулирования управления лесами.

### Ключевые слова

Внешняя торговля, инструменты государственного регулирования, таможенно-тарифное регулирование, нетарифное регулирование, квоты, лесная сертификация.

### Для цитирования

Цзя Баосинь, Сенотрусова С.В. Инструменты государственного регулирования международной торговли и управления лесами в Китае // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 100. С. 19–29. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-19-29

## Instruments of State Regulation of International Trade and Forest Management in China

Jia Baoxin

Postgraduate student, [Czya.Baosin@spa.msu.ru](mailto:Czya.Baosin@spa.msu.ru)

School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

Svetlana V. Senotrusova

DSc (Biology), Professor, [senotrusova@spa.msu.ru](mailto:senotrusova@spa.msu.ru); [senotrusovasv@gmail.com](mailto:senotrusovasv@gmail.com)

School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

### Abstract

Trade in timber and forest products is a strategic part of the Russian-Chinese trade and contributes to the economic development of Russia and China. The article discusses historical changes in the customs-tariff and non-tariff regulation of imports of timber and forest products in China. It is shown that the customs and tariff regulation of imports of timber and forest products can be divided into four stages, which are closely related to China's economic development policy. Among them are the stage of high tariffs (1949–1978); the period of widespread use of the system of licenses and quotas for the import of timber products (1978–1988); phase of the ban on imports of forest products (1989–1998); stage of liberalization of trade in forest products, characterized by a decrease in import duties (1999 – present). An increase in the share of imports of timber is shown: in 2010 China imported about 41% of the required forest resources, in 2021 timber imports amounted to more than half of the required volume. In recent years, China has passed dozens of Forest Resources Laws, which partially solved the problems that arose in the development of the forest industry, and contributed to the effective management of the timber industry. It is shown that forest certification is an effective tool for state regulation of forest management.

### Keywords

Foreign trade, instruments of state regulation, customs and tariff regulation, non-tariff regulation, quotas, forest certification.

### For citation

Jia Baoxin, Senotrusova S.V. (2023) Instruments of State Regulation of International Trade and Forest Management in China. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 100. P. 19–29. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-19-29

## **Введение**

Леса являются основой наземных экосистем и важным стратегическим ресурсом Китая, который является крупным производителем и потребителем древесины и занимает важное место на мировом рынке лесной продукции. В 2020 году общая площадь лесов в Китае достигла 220 млн га, что составило 5% от общего количества лесов в мире, и страна вышла на пятое место по площади лесонасаждений. Поэтому представляется актуальным рассмотреть этапы, которые проходило законодательство в области регулирования торговли лесом и лесопродукцией и которые позволили Китаю занять лидирующие позиции в мировой торговле.

## **Таможенно-тарифное регулирование международной торговли в КНР**

Исторически изменения в таможенно-тарифном регулировании импорта древесины и лесопродукции в Китай можно разделить на четыре этапа, которые тесно связаны с политикой экономического развития и внешнеторговой политикой Китая.

Первый этап (1949–1978 гг.). В этот период внешняя торговля Китая была незначительной, государство с помощью протекционистской политики, используя высокие ставки пошлин, встало на защиту своей промышленности. Импорт лесной продукции осуществлялся в основном государственными компаниями, которые ввозили древесину из определенных стран и регионов в соответствии со спросом со стороны государственных строительных компаний. Этот период характеризовался высокой степенью государственной монополии, небольшими объемами импорта и ограниченным перечнем ввозимых сортов древесины.

Второй этап (1978–1988 гг.). Период, когда в экономике Китая доминировало плановое ведение хозяйственной деятельности, и, хотя в тарифную политику были внесены некоторые коррективы, она была практически неэффективной из-за широкого использования системы лицензий и квот при ввозе товаров. В этот период торговля древесиной и продукцией из нее быстро развивалась, и лесная отрасль была включена правительством в список ключевых проектов развития, а государственное казначейство организовало специальные фонды для импорта лесной продукции и определило компании, которые стали заниматься импортом лесной продукции.

Третий этап (1989–1998 гг.). В этот период параллельно существовали плановая и рыночная экономика, при этом правительство требовало ежегодного сокращения доли лесной продукции вплоть до 1993 года, когда импорт лесной продукции в условиях плановой экономики был полностью отменен. С 1993 года Китай несколько раз выступал с инициативой снижения импортных тарифов, и к концу 1998 года ставки импортных пошлин составляли 2% для круглого леса, 3% для пиломатериалов, 15% для фанеры и 22% для деревянной мебели. Импортные пошлины на первичную лесную продукцию, такую как бревна и пиломатериалы, снизились до среднемировых значений, однако ставки импортных пошлин на деревянную мебель и фанеру оставались высокими [侯方淼等 et al. 2010,45–46].

Четвертый этап (1999 год – настоящее время). На этом этапе произошла либерализация торговли лесной продукцией, при этом пошлины импортного тарифа значительно снизились, а тарифные ограничения стали практически незаметными. С 1 декабря 1998 года привилегия импорта лесной продукции определенными компаниями была отменена, и в силу вступило новое правило, что любая компания, имеющая право на ведение внешнеторговой деятельности, могла подать заявку на право импорта лесной продукции. С января 1999 года в целях стимулирования импорта лесной продукции была введена политика нулевого тарифа на импорт древесины, предусматривающая нулевую импортную пошлину на бревна, пиломатериалы и целлюлозу. Были также снижены

импортные пошлины на фанеру с 20% до 15%. С 1 января 2001 года средняя ставка импортной пошлины на лесную продукцию в Китае составляла 12,3% [田明华 et al. 2008, 35–46].

После вступления в ВТО Китай снизил тарифы на 249 видов лесной продукции в строгом соответствии со своими обязательствами и постепенно отменил нетарифные меры, чтобы открыть рынок лесной продукции для всего мира. В 2002 году средний тариф Китая на древесину, бумагу и бумажные изделия был снижен до 8,9%, а некоторые нетарифные барьеры были устранены. В 2003 году средняя ставка импортной пошлины в Китае на древесину, бумагу и целлюлозу составила 7%, в 2005 году на импорт мебели ставка была снижена до 0, а на бумагу и бумажные изделия — с 7,5% до 4,6% [Там же].

Министерство финансов Китая с 2010 года предоставляет нулевой тарифный режим по 4762 тарифным позициям товаров из наименее развитых стран, включая товары из древесины. При внесении изменений в Гармонизированную систему описания и кодирования товаров в 2017 году количество товарных позиций для импорта и экспорта Китая и их корректировки были расширены. Это также затронуло позиции, в которых декларируют древесину, они были значительно диверсифицированы, увеличилось количество кодов продукции в зависимости от степени переработки, сортности, породы, однако ставки импортных пошлин на продукцию из древесины остались практически неизменными по сравнению с предыдущим годом. В 2018 году в Китае дополнительно было сокращено 1585 тарифных позиций (включая древесину и лесную продукцию), что составило примерно 19% от общего количества тарифных позиций Китая. В результате средняя ставка импортной пошлины была снижена с 10,5% до 7,8%, в этот период средний уровень сокращения составил 26%. Следующий этап принятия мер по облегчению международной торговли древесиной произошел в 2021 году, когда с целью стимулирования импорта ресурсной продукции, на которую в Китае существует внутренний спрос, в результате решения Госсовета продолжилось снижение импортных ставок на древесину и бумажную продукцию.

Проанализировав эволюцию импортного тарифа Китая на древесину и лесопroduкцию, можно заключить, что снижение ставок таможенных пошлин при импорте древесины и лесопroduкции проводилось поэтапно. В настоящее время средняя ставка импортной пошлины близка к среднемировой, некоторые ставки на лесопroduкцию ниже уровня развитых стран. В Таблице 1 приведены ставки импортных пошлин на отдельные товарные позиции и подпозиции товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности КНР.

**Таблица 1. Ставки импортных пошлин Китая (44 группа ТН ВЭД), 2022 г.<sup>1</sup>**

Код ТН ВЭД	Наименование товарной позиции	Доп. ед. изм.	Ставка ввозной таможенной пошлины (для стран с РНБ)	Ставка ввозной таможенной пошлины (для стран, не пользующихся РНБ)
4401	Древесина топливная в виде бревен, поленьев, ветвей, вязанок хвороста или в аналогичных видах; древесина в виде щепок или стружки; опилки и древесные отходы и скрап, неагломерированные или агломерированные в виде бревен, брикетов, гранул или в аналогичных видах:			
	древесина топливная в виде бревен, поленьев, ветвей, вязанок хвороста или в аналогичных видах:			
44011100	хвойных пород	—	0	70
44011200	лиственных пород		0	70

<sup>1</sup> Составлено авторами по: 国务院关税税则委员会关于2022年关税调整方案的通知 // 中华人民共和国财政部关税司 [Электронный ресурс]. URL: [http://gss.mof.gov.cn/gzdt/zhengcefabu/202112/t20211215\\_3775137.htm](http://gss.mof.gov.cn/gzdt/zhengcefabu/202112/t20211215_3775137.htm) (дата обращения: 21.02.2023).

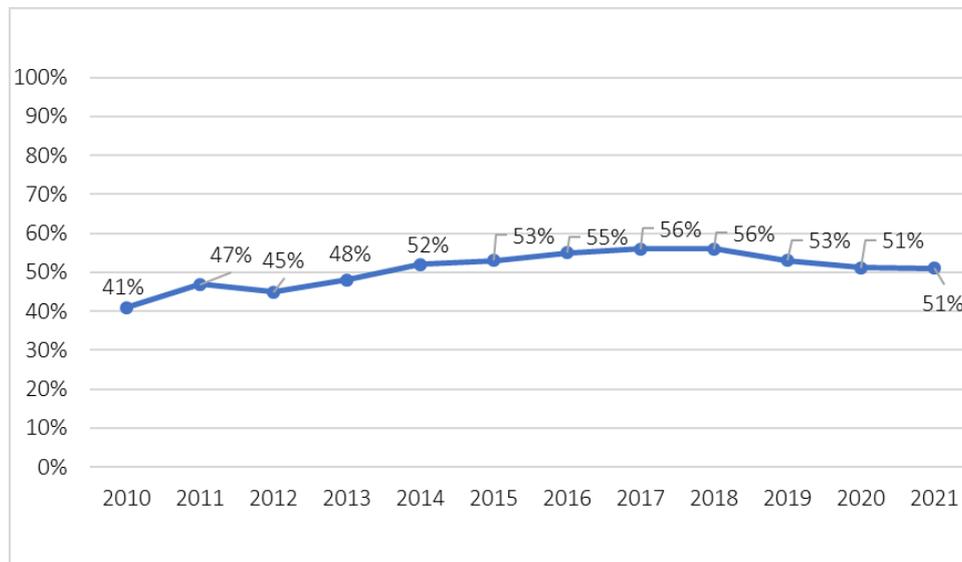
	древесина топливная в виде бревен длиной менее 1 м или расколотых бревен и поленьев	—		
44012200	лиственных пород	—	0	8
	опилки, древесные отходы и скрап, агломерированные в виде бревен, брикетов, гранул или в аналогичных видах:			
44013100	гранулы древесные	—	0	8
44013200	брикеты древесные	—	0	8
44013900	прочие	—	0	8
44014100	опилки	—	0	8
44014900	прочие	—	0	8
4402	Уголь древесный (включая уголь, полученный из скорлупы или орехов), агломерированный или неагломерированный:			
44021000	из бамбука	—	6	70
44022000	из скорлупы или орехов	—	6	70
44029000	прочий	—	6	70
4403	Лесоматериалы необработанные, с удаленной или неудаленной корой или заболонью или грубо окантованные или неокантованные:			
	обработанные краской, травителями, креозотом или другими консервантами:			
44031100	хвойных пород	м <sup>3</sup>	0	8
44031200	лиственных пород		0	8
44032190	прочие	м <sup>3</sup>	0	8
	хвойных пород, прочие:			
44032300	из сосны (Pinus spp.), с размером наименьшего поперечного сечения 15 см или более:		0	8
44032510	бревна	м <sup>3</sup>	0	8
44032590	прочие	м <sup>3</sup>	0	8
44032690	прочие	м <sup>3</sup>	0	8
	прочие из древесины тропических пород:			
44034100	шорея с темно-красной древесиной, шорея с бледнокрасной древесиной и шорея бакау	м <sup>3</sup>	0	8
44034200	тик	м <sup>3</sup>	0	35
	прочие:			
4407	Лесоматериалы, полученные распиловкой или расщеплением вдоль, строганием или лущением, не обработанные или обработанные строганием, шлифованием, имеющие или не имеющие торцевые соединения, толщиной более 6 мм:			
	хвойные:			
44071110	из сосны (Pinus spp.)	м <sup>3</sup>	0	14
44071200	из пихты (Abies spp.) и ели (Picea spp.)	м <sup>3</sup>	0	14
44071300	из SPF (ель (Picea spp.), сосна (Pinus spp.) и пихта (Abies spp.))*	м <sup>3</sup>	0	14
4412	Фанера клееная, панели фанерованные и аналогичная слоистая древесина:			
	из бамбука:			
	фанера клееная, состоящая из листов, толщина каждого из которых не более 6 мм:			
44121011	имеющая по крайней мере один наружный слой из древесины тропических пород	м <sup>3</sup>	6	30
	прочая:	м <sup>3</sup>	4	30

44121020	имеющая по крайней мере один наружный слой из древесины лиственных пород	м <sup>3</sup>	6	30
	прочая			
4414	Рамы деревянные для картин, фотографий, зеркал или аналогичных предметов:			
44141000	из древесины тропических пород	—	7	100
	прочие	—		
4418	Изделия столярные и плотницкие, деревянные, строительные, включая ячеистые деревянные панели, панели напольные собранные, гонт и дранку кровельные:			
44181100	из древесины тропических пород	—	4	70
	прочие			
4419	Принадлежности столовые и кухонные, деревянные:			
	из бамбука:			
44191100	доски для нарезания хлеба, разделочные доски и аналогичные доски	—	0	100
	палочки для еды	—		
4420	Изделия деревянные мозаичные и изделия деревянные инкрустированные; шкатулки и коробки для ювелирных или ножевых и аналогичных изделий, деревянные; статуэтки и прочие декоративные изделия, деревянные; деревянные предметы мебели, не указанные в группе 94:			
	статуэтки и прочие декоративные изделия:			
44201110	гравюра	—	0	100
44209010	изделия деревянные мозаичные и изделия деревянные инкрустированные	м <sup>3</sup>	0	45
	прочие	—	0	100
4421	Изделия деревянные прочие:			
44211000	вешалки для одежды	шт	0	90
44219910	из волокнистых плит	шт	0	35
*Примечание. SPF (spruce, pine, fir) — это смесь пиломатериалов хвойной древесины (происхождением из Северной Америки), состоящей из белой, черной, красной ели, ели Энгельманна, сосны обыкновенной, сосны Банкса, пихты бальзамической.				

### **Нетарифные инструменты государственного регулирования импорта леса и лесопroduкции**

Ввозные квоты являются важной мерой прямого ограничения импорта, когда правительство регулирует количество и объем ввоза определенных товаров. В течение установленного срока квоты товары могут быть импортированы в ограниченных количествах или объеме, тогда как товары, которые превышают установленные ограничения, не допускаются к импорту либо могут быть ввезены при уплате внеквотных, более высоких ставок пошлин и дополнительных налогов. В Китае квоты на импорт леса и лесопroduкции были сняты в 2002 году. Согласно Уведомлению Тарифной комиссии Государственного совета о плане корректировки тарифов в 2021 году, товары, подпадающие под тарифные квоты, включали восемь категорий: пшеницу, кукурузу, рис, сахар, шерсть, шерстяные ленты, хлопок и химические удобрения. При этом было уточнено, что древесина и лесная продукция из сферы управления квотами исключаются.

Как видно из Рисунка 1, почти половина необходимой древесины и лесоматериалов поступает в Китай из других стран. Структура китайско-российской торговли древесиной изменилась за последние десятилетия: в 1990-е и 2000-е годы преобладала торговля круглым лесом, в настоящее время преобладает доля лесоматериалов с малой добавленной стоимостью [Сенотрусова, Цзя 2022а].



**Рисунок 1. Динамика доли импортной древесины в общем объеме потребления древесины в Китае<sup>2</sup>**

В Китае осуществляется строгое управление квотами на заготовку леса, на протяжении нескольких десятков лет был принят ряд законов по защите и развитию лесных ресурсов (Таблица 2). Эти законы эффективно решили проблемы, возникшие в процессе развития лесной промышленности Китая, и способствовали эффективному управлению лесопромышленным комплексом [Ялбулганов, Бирюлин 2011].

**Таблица 2. Законы Китая о лесных ресурсах<sup>3</sup>**

Наименование нормативного акта	Дата принятия закона	Номер Постановления, Указа	Дата внесения последних изменений в закон	Нормативно-правовой акт о внесении последних изменений
Закон о лесном хозяйстве Китайской Народной Республики	20.09.1984	Указ Президента Китайской Народной Республики № 17	28 декабря 2019 г.	Указ Президента Китайской Народной Республики № 39
Положения о реализации Закона о лесном хозяйстве Китайской Народной Республики	29.01.2000	Постановление № 278 Государственного совета Китайской Народной Республики	06 февраля 2016 г.	Постановление № 666 Государственного совета Китайской Народной Республики
Положение Китайской Народной Республики о заповедниках	09.10.1994	Постановление № 167 Государственного совета Китайской Народной Республики	07 октября 2017 г.	Постановление № 687 Государственного совета Китайской Народной Республики
Правила Китайской Народной Республики по охране дикорастущих растений	30.09.1996	Постановление № 204 Государственного совета Китайской Народной Республики	07 октября 2017 г.	Постановление № 687 Государственного совета Китайской Народной Республики
Правила по предотвращению лесных пожаров	16.01.1988	Бюллетень Государственного совета Китайской Народной Республики 1988 № 3	01 декабря 2008 г.	Постановление № 541 Государственного совета Китайской Народной Республики

<sup>2</sup> Составлено авторами по: Customs statistics // General Administration of Customs People's Republic of China [Электронный ресурс]. URL: <http://stats.customs.gov.cn/indexEn> (дата обращения: 10.03.2023).

<sup>3</sup> Составлено авторами по: [Китайская национальная база данных по законодательству](#).

Положение об охране новых сортов растений	20.03.1997	Постановление № 213 Государственного совета Китайской Народной Республики	19 сентября 2007 г.	Приказ № 5 Министерства сельского хозяйства Китайской Народной Республики
Положение о порядке применения административных наказаний в лесном хозяйстве	27.09.1996	Приказ № 8 Министерства лесного хозяйства Китайской Народной Республики	—	—
Правила Китайской Народной Республики по управлению импортом и экспортом дикой фауны и флоры, находящейся под угрозой исчезновения	29.04.2006	Постановление № 465 Государственного совета Китайской Народной Республики	—	—

Целью таможенного контроля ввоза леса является также установление сорта, породы древесины, предотвращение декларирования лесоматериалов ценных пород (например, дуб, ясень, бук и другие) кодом менее ценных пород древесины [Сенотрусова 2011], этот вопрос остается важным для совершенствования контроля ввоза леса и продукции из него.

Отметим, что КНР является участником конвенции CITES, касающейся ограничения международной торговли объектами дикой природы, находящимися под угрозой исчезновения. Цель конвенции — обеспечить сохранение животных и растений на планете, предотвратить угрозу их выживанию, регулировать международную торговлю видами дикой фауны и флоры в зависимости от принадлежности их одному из приложений конвенции [何拓等 et al. 2022]. Конвенция CITES требует, чтобы каждое государство имело научный и регулирующий орган. В Китае конвенция CITES ратифицирована 8 апреля 1981 года, а в 1982 году Китайская академия наук учредила Научный комитет по исчезающим видам КНР.

Ежегодно Китай импортирует около 20 видов древесины, включенных в одно из приложений конвенции CITES. Продукция из древесины, попадающей в приложения конвенции, импортируется в основном в виде бревен, пиломатериалов и круглого леса. Значительная доля импорта приходится на мебель, а также на индивидуальный импорт — это ремесленные изделия, такие как черное дерево и ладан [尹江苹 et al. 2019].

Согласно оценке экспертов, в 2016 году в Китае насчитывалось 772 вида животных, внесенных в приложения Конвенции CITES: 117 видов в Приложении I; 617 видов в Приложении II; 38 видов в Приложении III.

### **Проект по защите природных лесов**

Лесонасаждения играют важную роль во всем мире [McEwan et al. 2020], а в Китае роль искусственно выращенных и восстановленных лесов еще более выражена. Следует особо отметить, что с 1998 года в Китае реализуется проект по защите природных лесов, цели которого разделены в зависимости от срока реализации:

- 1) ближайшие цели (к 2000 году). Сократить производство древесины в природных лесах, усилить посадку экологических лесов и полностью прекратить заготовку леса в лесах общественного благосостояния, выделенных в среднем и верхнем течении реки Янцзы и Желтой реки; сократить объем заготовки природных лесных ресурсов в государственных лесных районах Северо-Восточной и Внутренней Монголии. Было принято решение осуществлять строгий контроль за лесными участками естественных лесных ресурсов, за потреблением древесины для того, чтобы исключить сверхлимитные рубки;

- 2) среднесрочные цели (до 2010 года). Осуществлять защиту экологических лесов общественного благосостояния, выращивать лес. Реализация лесопромышленного производства по заготовке и использованию лесов в основном ориентирована на использование посаженных лесов;
- 3) долгосрочная цель (к 2050 году). Естественные лесные ресурсы должны быть восстановлены, в производстве древесины будет преобладать использование лесонасаждений, в лесных районах будет создана относительно полная экологическая система лесного хозяйства, а также должна быть полностью реализована роль лесного хозяйства в устойчивом развитии национальной экономики и общества.

Реализация проекта по защите природных лесов оказала неоднозначное влияние на импорт древесины в Китай [Прядилина 2018; Колесникова, Брезгин 2012]. Реализация проекта по защите природных лесов в 1998 году привела к сокращению поставок древесины на внутренний рынок, и в 2002 году производство древесины в Китае достигло самого низкого значения с момента реализации проекта по защите природных лесов и составило 44,36 млн куб. м, что на 30,6% меньше, чем было произведено в 1997 году. Мораторий, который ввел Китай на вырубку леса, спровоцировал увеличение импорта круглого леса из России. В 2010 году объем производства древесины в Китае увеличился на 26,5% по сравнению с 1997 г. и достиг 80,9 млн куб. м., однако лидером по поставкам необработанного леса осталась Россия [Сенотрусова 2013]. В 2021 году объем производства древесины в Китае достиг 116 млн куб. м, увеличившись на 81,2% по сравнению с 1997 годом. Ранее мы уже проводили анализ состояния и перспектив российско-китайского сотрудничества в торговле лесом и лесоматериалами, который показал возможность роста в краткосрочной перспективе и высокую вероятность уменьшения объемов торговли в долгосрочной перспективе [Сенотрусова, Цзя 2022b]. Можно также отметить, что реализация проекта по защите естественных лесов в долгосрочной перспективе способствует увеличению внутреннего производства древесины в Китае и снижению зависимости от импорта древесины и изделий из нее.

### **Лесная сертификация**

Еще одним инструментом государственного регулирования управления лесами является лесная сертификация. Лесная сертификация — это инструмент, который использует рыночные механизмы для продвижения устойчивого управления лесами и достижения экологических, социальных и экономических целей. Лесная сертификация обычно состоит из двух элементов: во-первых, сертификации управления лесами (FMC). Это процесс, в ходе которого независимый сторонний орган по лесной сертификации проводит аудит лесохозяйственной деятельности на основе установленных стандартов лесопромышленного управления в соответствии с предписанными и признанными процедурами, чтобы продемонстрировать, что она соответствует требованиям устойчивого управления [席月等 et al. 2020]. Во-вторых, исследуется цепочка поставок, которая представляет собой процесс аккредитации различных производственных этапов деревообрабатывающего предприятия: от транспортировки и переработки бревен до распределения и конечного потребления. Это позволяет установить источник происхождения леса: предполагается, что конечный продукт должен происходить из сертифицированных лесов.

В 2019 году 200 миллионов гектаров лесов в Китае были сертифицированы Лесным попечительским советом, а 319 миллионов гектаров — в рамках Программы аккредитации Схемы лесной сертификации. Использование лесной сертификации имеет два важных аспекта: во-первых, она предполагает заботу потребителей об окружающей среде, во-вторых, доверие потребителей к лесной сертификации. Отдельные развитые страны включили сертифицированную лесную продукцию в свои списки государственных закупок. Однако в мире отличаются подходы к охране

окружающей среды, имеются различия в глубине понимания экологических проблем, национальных условий и уровней экономического развития, поэтому требования общественности к экологии и охране окружающей среды в развитых странах зачастую выше. Таким образом, лесная сертификация стала средством возведения торговых барьеров в отдельных странах. Можно отметить, что для многих лесозаготовительных и перерабатывающих предприятий в развивающихся странах проведение лесной сертификации, вероятно, увеличит стоимость экспорта древесины [张亦安 et al. 2022].

Китайская система лесной сертификации в XXI веке также вступила в стадию становления. В 2011 году Китай официально стал членом национального органа управления программы одобрения системы лесной сертификации PEFC, а 7 марта 2014 года в Шэньчжэне Китайская комиссия по лесной сертификации (CFCC) и Программа систем лесной сертификации (PEFC) объявили о взаимном признании. По состоянию на сентябрь 2020 года в общей сложности 67 единиц управления лесами в Китае были сертифицированы CFCC: занимаемая площадь — около 9922200 гектаров, что составило 4,95% от общей площади лесов Китая.

По сравнению с другими крупными лесными странами, площадь лесной сертификации в Китае относительно невелика, и здесь еще много возможностей для развития. Уровень управления лесами в Китае относительно невысок, и во многих случаях для проведения сертификации необходимо нанимать иностранные сертификационные органы и аудиторов, что увеличивает стоимость и сложность сертификации. В краткосрочной перспективе развитие лесной сертификации повлияет на импортную и экспортную торговлю древесиной в Китае, но в долгосрочной перспективе развитие лесной сертификации поможет регулировать торговлю лесом и продукцией из него на китайском рынке и способствовать долгосрочному здоровому развитию торговли лесной продукцией Китаем.

### **Заключение**

Государственное регулирование импорта и экспорта леса и лесопродукции в Китае тесно связано с изменениями в экономической системе страны. Представленная ретроспектива государственного регулирования ввоза леса и лесной продукции в Китай за последние восемь десятилетий показывает, что государство меняло свой подход к регулированию ввоза: от запретительных высоких ставок пошлин до широкого использования лицензий, квот, до постепенного снижения импортных тарифов, когда адвалорные ставки импортных пошлин на необработанный лес уменьшились до 2%, для пиломатериалов — до 3%, для фанеры — до 15%, для деревянной мебели — до 22%. Современные тенденции в государственном регулировании импорта древесины и продукции из нее обусловлены либерализацией торговли лесной продукцией, снижением импортных ставок таможенных пошлин.

В последнее десятилетие порядка половины древесины в Китае имеет иностранное происхождение, именно огромный рыночный спрос привел к снижению ставок импортных пошлин. Лесное законодательство Китая имеет определенную степень преемственности и гибкости, а его содержание лишь оптимизируется в соответствии с развитием рынка. Современный Китай активно содействует развитию внутренней лесной сертификации и выполняет свои международные обязательства по защите редких и исчезающих видов флоры и фауны.

Список литературы:

- Колесникова А.В., Брезгин В.С. Лесопользование в России и в Китае: сравнительный анализ // ЭКО. 2012. № 11. С. 105–121. DOI: [10.30680/ECO0131-7652-2012-11-105-121](https://doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2012-11-105-121)
- Прядилина Н.К. Стратегическое лесное планирование: опыт зарубежных стран // Инновации и инвестиции. 2018. № 2. С. 71–75.
- Сенотрусова С.В. Проблемы таможенного контроля вывоза лесоматериалов // Устойчивое лесопользование. 2011. № 2(27). С. 30–35.
- Сенотрусова С.В. Круглый лес в квадрате проблем // Стратегии России. 2013. № 3. С. 63–70.
- Сенотрусова С.В., Цзя Б. История и современное состояние китайско-российской торговли лесом и лесопродукцией // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2022а. № 3. С. 80–81.
- Сенотрусова С.В., Цзя Б. Перспективы развития китайско-российского сотрудничества в области торговли древесиной // Финансы, деньги, инвестиции. 2022б. № 2(82). С. 19–23.
- Ялбулганов А.А., Бирюлин Е.В., Охрана лесов в России и Китае: опыт сравнительно правового исследования // Право. Журнал высшей школы экономики. 2011. № 4. С. 146–153.
- McEwan A., Marchi E., Spinelli R., Brink M. Past, Present, and Future of Industrial Plantation Forestry and Implication on Future Timber Harvesting Technology // Journal of Forestry Research. 2020. Vol. 31. P. 339–341. DOI: [10.1007/s11676-019-01019-3](https://doi.org/10.1007/s11676-019-01019-3)
- 何拓, 刘守佳, 尹江苹, 焦立超, 李开凡, 袁良琛, 殷亚方. CITES濒危木材管理政策及我国履约对策研究 // 木材科学与技术. 2022. (4): 77–78. [Хэ Туо, Лю Шоуцзя, Инь Цзянпин, Цзяо Личао, Ли Кайфан, Юань Лянчен, Инь Яфан. Исследование политики управления лесоматериалами, находящимися под угрозой исчезновения, и контрмер по обеспечению соответствия требованиям СИТЕС в Китае // Наука и технология обработки древесины. 2022. № 4. С. 77–78].
- 侯方淼, 宋维明, 陈伟, 范悦. 中国林产品对外贸易政策初探 // 世界林业研究. 2010. (5): 45–46. [Хоу Фанмяо, Сун Вэймин, Чэнь Вэй, Фань Юэ. Предварительное исследование внешнейторговой политики Китая в отношении лесной продукции // Всемирные исследования в области лесного хозяйства. 2010. № 5. С. 45–46].
- 田明华, 李朋, 周小玲. 中国林产品贸易政策演变及其评述 // 对外经贸实务. 2008. (10): 35–36. [Тянь Минхуа, Ли Пэн, Чжоу Сяолин. Эволюция торговой политики Китая в отношении лесной продукции и ее пересмотр // Внешнеэкономическая и торговая практика. 2008. № 10. С. 35–36].
- 席月, 魏麟芬, 程南洋. 国内外森林认证发展的实践及其研究进展 // 中国林业经济. 2020. (9): 19–20. [Си Юэ, Вэй Линьфу, Чэн Наньян. Практика и научно-исследовательский прогресс в области разработки лесной сертификации в стране и за рубежом // Экономика лесного хозяйства Китая. 2020. № 9. С. 19–20].
- 尹江苹, 蒋劲东, 高瑞清, 姜笑梅, 袁良琛, 殷亚方. CITES公约木材树种管制及我国进口濒危木材贸易现状 // 木材工业. 2019. (1): 26–27. [Инь Цзянпин, Цзян Цзиньдун, Гао Жуйцин, Цзян Сяомэй, Юань Лянчэнь, Инь Яфан. Контроль древесных пород в рамках Конвенции СИТЕС и текущая ситуация с торговлей импортной древесиной, находящейся под угрозой исчезновения, в Китае // Лесопромышленный комплекс. 2019. № 1. С. 26–27].
- 张亦安, 吴红梅, 王蕊, 李媛媛. 森林认证对全球林产品贸易影响实证分析 // 世界林业研究. 2022. (5): 20–123. [Чжан Янь, У Хунмэй, Ван Жуй, Ли Юаньюань. Эмпирический анализ влияния лесной сертификации на мировую торговлю лесопродукцией // Всемирные исследования в области лесного хозяйства. 2022. № 5. С. 120–123].

**References:**

- Kolesnikova A.V., Brezgin V.S. (2012) Lesopol'zovaniye v Rossii i v Kitaye: sravnitel'nyy analiz [Forest management in Russia and China: A comparative analysis]. *EKO*. No. 11. P. 106–109. DOI: [10.30680/ECO0131-7652-2012-11-105-121](https://doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2012-11-105-121)
- McEwan A., Marchi E., Spinelli R., Brink M. (2020) Past, Present, and Future of Industrial Plantation Forestry and Implication on Future Timber Harvesting Technology. *Journal of Forestry Research*. Vol. 31. P. 339–341. DOI: [10.1007/s11676-019-01019-3](https://doi.org/10.1007/s11676-019-01019-3)
- Pryadilina N.K. (2018) Strategic Forestry Planning: An Experience of Foreign Countries. *Innovatsii i investitsii*. No. 2. P. 71–75.
- Senotrusova S.V. (2011) Problemy tamozhennogo kontrolya vyvoza lesomaterialov [Problems of customs control of timber exports]. *Ustoychivoye lesopol'zovaniye*. No. 2(27). P. 30–35.
- Senotrusova S.V. (2013) Kruglyy les v kvadrate problem [Round wood squared problems]. *Strategii Rossii*. No. 3. P. 63–70.
- Senotrusova S.V., Jia B. (2022a) History and Current State of China-Russian Trade in Timber and Forest Products. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21. Upravleniye (gosudarstvo i obshchestvo)*. No. 3. P. 80–81.
- Senotrusova S.V., Jia B. (2022b) Prospects for the Development of Sino-Russian Cooperation in the Field of Timber Trade. *Finansy, den'gi, investitsii*. No. 2(82). P. 19–23.
- Yalbulganov A.A., Biryulin E.V. (2011) Protecting Forests in Russia and China: A Case Study of Comparative Legal Research. *Pravo. Zhurnal vysshe-y shkoly ekonomiki*. No. 4. P. 146–153.
- 何拓, 刘守佳, 尹江苹, 焦立超, 李开凡, 袁良琛, 殷亚方 (2022) CITES濒危木材管理政策及我国履约对策研究. *木材科学与技术*. No. 4. P. 77–78. [He Tuo, Liu Shoujia, Yin Jiangping, Jiao Lichao, Li Kaifan, Yuan Liangchen, Yin Yafang (2022) Study on CITES Regulation Policies and the Implementation Strategies for Endangered Timber in China. *Chinese Journal of Wood Science and Technology*. No. 4. P. 77–78].
- 侯方淼, 宋维明, 陈伟, 范悦 (2010) 中国林产品对外贸易政策初探. *世界林业研究*. No. 5. P. 45–46. [Hou Fangmiao, Song Weiming, Chen Wei, Fan Yue (2010) Evaluation on China's foreign trade policy for forest products. *World forestry research*. No. 5. P. 45–46].
- 田明华, 李朋, 周小玲 (2008) 中国林产品贸易政策演变及其评述. *对外经贸实务*. No. 10. P. 35–36. [Tian Minghua, Li Peng, Zhou Xiaoling (2008) Evolution of China's Forest Products Trade Policy and its Review. *Practice in foreign economic relations and trade*. No. 10. P. 35–36].
- 席月, 魏麟苏, 程南洋 (2020) 国内外森林认证发展的实践及其研究进展. *中国林业经济*. No. 9. P. 19–20. [Xi Yue, Wei Linsu, Cheng Nanyang (2020) Practice and Research Progress of Forest Certification Development at Home and Abroad. *China forestry economics*. No. 9. C. 19–20].
- 尹江苹, 蒋劲东, 高瑞清, 姜笑梅, 袁良琛, 殷亚方 (2019) CITES公约木材树种管制及我国进口濒危木材贸易现状. *木材工业*. No. 1. P. 26–27. [Yin Jiangping, Jiang Jindong, Gao Ruiqing, Jiang Xiaomei, Yuan Liangchen, Yin Yafang (2019) Current Status of CITES Listed Timber Species and Relevant Imports to China. *China wood industry*. No. 1. P. 26–27].
- 张亦安, 吴红梅, 王蕊, 李媛媛 (2022) 森林认证对全球林产品贸易影响实证分析. *世界林业研究*. No. 5. P. 120–123. [Zhang Yian, Wu Hongmei, Wang Rui, Li Yuanyuan (2022) Empirical Analysis of the Impact of Forest Certification on Global Forest Product Trade. *World Forestry Research*. No. 5. P. 120–123].

Дата поступления/Received: 15.07.2023

Проблемы управления: теория и практика  
Administrative issues: theory and practice

DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-30-46

Наука и государственная научная политика в дискурсе «научной честности»

Судас Лариса Григорьевна

Доктор философских наук, профессор, SPIN-код РИНЦ: [2494-4811](https://elibrary.ru/author_index.action?id=24944811), ORCID: [0000-0003-0498-5145](https://orcid.org/0000-0003-0498-5145), [sudas@spa.msu.ru](mailto:sudas@spa.msu.ru)

Факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

**Аннотация**

Обсуждение нарастающих проблем в сфере науки активно ведется в дискурсе scientific integrity — «научной честности» / «научной добросовестности». Это термин политического, публичного дискурса, не имеющий четкого научного определения и содержания. В статье показан «зонтичный» характер термина scientific integrity, позволивший в условиях резкого роста политизации, коммерциализации и идеологизации науки объединить научную дискуссию и направить научную политику на продвижение «ответственных» исследований, «надлежащих» научных практик. В связи с этим наряду с понятием «научная честность» (scientific integrity, SI) начинает активно использоваться понятие «исследовательская добросовестность» (research integrity, RI). В ходе анализа проводится разграничение этих понятий. В статье анализируется формирование и развитие дискурса и политики «научной честности» преимущественно в США — «атаки» на науку, появление политики «научной честности» и ее имплементация в деятельности федеральных научных агентств, другие усилия по преодолению кризиса «научной честности»; срыв политики «научной честности» при президенте Трампе и усилия администрации Байдена по ее возвращению и укреплению. Показано быстрое развитие и институционализация дискурса и политики «научной честности»: создание достаточно мощной инфраструктуры «исследовательской добросовестности» как на национальном, так и на международном уровне, национальные и международные организации и конференции по «исследовательской добросовестности», руководящие документы, кодексы и научные публикации. Кризис «научной честности» в статье рассматривается не просто как внутренняя проблема науки, но как более фундаментальная проблема — как проявление нарушенного институционального баланса во взаимоотношениях науки и власти, рынка и общества, появившегося на этой основе острого конфликта лояльностей ученого, проявлением которого и является проблема «научной честности» и ее острота. Дискурс научной (тем более исследовательской) честности оказывается слишком узким для анализа существующей здесь проблематики и возникающих в связи с этим проблем. С опорой на опросы экспертов показано расхождение между официальным дискурсом и политикой «научной честности» (включая RI) и озабоченностями ученых, особенно в академических исследовательских структурах, с их видением более глубоких, системных оснований кризиса «научной честности» и несправедливости и неоправданности «распределения» ответственности за этот кризис с непропорциональным сдвигом в сторону науки и ученых. Такие расхождения вместе с ограниченными возможностями институционализации политики «научной честности» в исследовательских сообществах университетов, обладающих классическими академическими нормами ответственности и своими «эпистемическими практиками», которые не нуждаются во внешнем контроле, постепенно размывают убедительность дискурса и легитимность политики «научной честности» и обнаруживают ее «условность» и историческую ограниченность.

**Ключевые слова**

«Научная честность», научная целостность, «научная добросовестность», государственная политика «научной честности», «исследовательская добросовестность», ненадлежащее исследовательское поведение, фабрикация, фальсификация, плагиат, «небрежная наука».

**Для цитирования**

Судас Л.Г. Наука и государственная научная политика в дискурсе «научной честности» // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 100. С. 30–46. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-30-46

Science and State Scientific Policy in the Discourse of Scientific Integrity

Larisa G. Sudas

Doctor of Philosophy, Professor, ORCID: [0000-0003-0498-5145](https://orcid.org/0000-0003-0498-5145), [sudas@spa.msu.ru](mailto:sudas@spa.msu.ru)

School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

**Abstract**

The discussion of the growing problems in the field of science is actively conducted in the discourse of scientific integrity — scientific honesty / scientific fairness. This is a term of political, public discourse that does not have a clear scientific definition and content. The article shows the “umbrella” nature of the term “scientific integrity”, which made it possible, in the conditions of a sharp increase in politicization, commercialization and ideologization of science, to unite scientific discussion and direct scientific policy to promote “responsible” research, “appropriate” scientific practices. In this regard, along with the concept of scientific integrity (SI), the concept of research integrity (RI) is beginning to be actively used. A distinction is made between these concepts. The article analyzes the formation and development of the discourse and policy of scientific honesty, mainly in the USA — “attacks” on science, the emergence of a policy of scientific honesty and its implementation in the activities of federal scientific agencies, other efforts to overcome the “crisis of scientific honesty”; the breakdown of the scientific integrity policy under President Trump and the Biden administration's efforts to bring it back and strengthen it. The rapid development and institutionalization of the discourse and policy of scientific integrity is shown: the creation of a sufficiently powerful infrastructure of research integrity both at the national and international levels, national and international organizations and conferences on research integrity, guiding documents, codes and

scientific publications. The crisis of scientific honesty in the article is considered not just as an internal problem of science, but as a more fundamental problem — as a manifestation of the disturbed institutional balance in the relationship between science and government, the market and society, the acute conflict of loyalties of a scientist that has emerged on this basis, the manifestation of which is the problem of scientific honesty and its severity. The discourse of scientific (especially research) honesty turns out to be too narrow for the analysis of the existing problems here and the problems arising in this regard. Based on expert surveys, the discrepancy between the official discourse and the policy of scientific honesty (including RI) and the concerns of scientists, especially in academic research structures, with their vision of deeper systemic reasons for the crisis of scientific honesty and injustice and the unjustifiability of the “distribution” of responsibility for this crisis with a disproportionate shift towards science and scientists is shown. Such discrepancies, together with limited opportunities for institutionalizing the policy of scientific honesty in university research communities with classical academic standards of responsibility and their “epistemic practices” that do not need external control, gradually blur the credibility of the discourse and the legitimacy of the policy of scientific honesty and reveal its “conventionality” and historical limitations.

#### **Keywords**

Scientific integrity, state scientific integrity policy, research integrity, research misconduct, fabrication, falsification and plagiarism (FFP), sloppy science.

#### **For citation**

**Sudas L.G. (2023) Science and State Scientific Policy in the Discourse of Scientific Integrity. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 100. P. 30–46. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-30-46**

#### ***Введение***

Одним из основных уроков пандемии COVID-19 стало осознание необходимости возвращения науки, прежде всего фундаментальной, в публичное пространство и в контур управления [Sachs et al. 2022]. Произошедшее разрушение доверия общества к науке и научной экспертизе кажется невероятным парадоксом на фоне достигнутых наукой потрясающих результатов в разработке вакцин, терапии и диагностики COVID-19. Последовательность вирусного генома была опубликована в Интернете 10 января 2020 года. Уже 65 дней спустя начались первые испытания вакцин Moderna и Pfizer. Всего через 11 месяцев (вместо 10 лет) после идентификации возбудителя первые (две) вакцины получили разрешение на экстренное использование [Collins et al. 2023]. Месяцы и годы были сэкономлены потому, что лекарства и вакцины были изобретены не на пустом месте, им предшествовали 10-летия фундаментальных исследований в вирусологии, молекулярной биологии, геномике, иммунологии и других областях науки. Беспрецедентная скорость разработки вакцин, вызывавшая у населения сомнение в ее качестве, стала возможной благодаря успеху секвенирования генома вируса, связанному в том числе с проектом «Геном человека», завершенным к 2003 году: COVID-19 стал первой «постгеномной» пандемией, в борьбе с которой использовались принципиально новые ресурсы. Однако политизация борьбы с пандемией, встраивание экспертов в политический процесс, их использование для оправдания уже принятых решений, а не для принятия решений на базе научной экспертизы или/даже сокрытие информации от общественности, прямое игнорирование экспертного мнения подорвали доверие общества как к государству и его стратегии борьбы с пандемией, так и к науке. Пресловутую глобальную инфодемию — фактически поиск населением не ангажированных властями экспертов — можно рассматривать как симптом обрушения фундаментального основания доверия противозидемической стратегии государства и самому государству — доверия науке, научной экспертизе.

Президент США Д. Байден через неделю после своей инаугурации, 27 января 2021 года, выступил с «Меморандумом о восстановлении доверия правительству посредством «научной честности» и разработки политики, основанной на фактических данных»<sup>1</sup>. Новая администрация увидела основной ресурс восстановления общественного доверия правительству в восстановлении «научной честности» — scientific integrity.

<sup>1</sup> Memorandum on Restoring Trust in Government Through Scientific Integrity and Evidence-Based Policymaking // The White House [Электронный ресурс]. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/memorandum-on-restoring-trust-in-government-through-scientific-integrity-and-evidence-based-policymaking/> (дата обращения: 14.08.2023).

Scientific integrity, scientific integrity policy (научная честность/ добросовестность/ целостность, политика «научной честности») — фактически именно в этих терминах в последние годы активно ведется обсуждение назревших проблем науки.

Цель статьи — прояснить, что понимается под научной честностью, в чем особенности дискурса «научной честности» и политики «научной честности», основная проблематика дискуссий.

Статья основана главным образом на материалах национальных и международных структур, международных сетях, вовлеченных в дискурс и политику «научной честности»: [UCS](#) (Союз неравнодушных ученых (США)); [WCRI](#) (Всемирная конференция по добросовестности исследований); [ENRIO](#) (Европейская сеть офисов честности исследований); [ALLEA](#) (ALL European Academies, Европейская федерация естественных и гуманитарных наук); [League of European Research Universities](#) (Лига европейских исследовательских университетов (LERU)) и др. Используются также актуальные научные публикации по проблеме исследования, прежде всего в международных рецензируемых журналах открытого доступа (Research Integrity and Peer Review, PLoS ONE, PLoS Medicine, Science and Engineering Ethics), в журналах Nature и Science и ряде других), а также отечественные источники по этой проблеме.

### **Постановка проблемы**

Проблема «научной честности» остро встала задолго до COVID-19, пандемия ее лишь предельно обострила, как и многие другие проблемы. В США еще в феврале 2004 года Союз неравнодушных ученых<sup>2</sup> направил тогдашнему президенту Джорджу Бушу-младшему привлекшее общественное внимание заявление, подписанное сотнями ведущих ученых страны, в том числе 52 нобелевскими лауреатами (в течение последующих четырех лет его подписали 15 тысяч американских ученых), в котором призвал его администрацию восстановить научную честность в федеральной политике<sup>3</sup>. Сам термин «scientific integrity» был новым в публичном дискурсе, да и проблема была достаточно новой. В документе отмечалось, что в стране произошел «радикальный переход от регулирования, основанного на независимых выводах и профессиональном анализе научных, медицинских и экономических данных ответственным агентством, к регулированию, контролирующему Белым домом и движимому в первую очередь политическими соображениями». Ученые отмечали, что, когда выяснялось, что научное знание вступает в противоречие с ее политическими целями, администрация Джорджа Буша-младшего часто манипулировала процессом принятия решения и участием науки в этом процессе. Это делалось путем назначения на официальные должности и в научно-консультативные комитеты людей, которые не обладают профессиональной квалификацией или имеют явный конфликт интересов; путем роспуска существующих консультативных комитетов или формирования научно-консультативных комитетов исходя из политических соображений; путем цензуры и сокрытия докладов собственных ученых правительства и просто путем отказа от независимой научной консультации. В документе отмечалось, что в широком спектре областей политики администрация «подорвала качество и независимость научно-консультативной системы и моральный дух выдающихся научных кадров правительства».

<sup>2</sup> Союз неравнодушных ученых был основан в 1969 году преподавателями и студентами Массачусетского технологического института. Как говорится на официальном сайте, он был создан для того, чтобы «инициировать критический и постоянный анализ государственной политики в областях, где наука и технологии имеют актуальное или потенциальное значение», и «разработать средства для того, чтобы развернуть исследования от нынешнего акцента на военных технологиях к решению актуальных экологических и социальных проблем». Это некоммерческая организация, защищающая научные интересы, базирующаяся в США. В состав UCS входят не только профессиональные ученые, но и многие частные лица — всего более 200 000 членов.

<sup>3</sup> 2004 Scientist Statement on Restoring Scientific Integrity to Federal Policy Making // UCS [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ucsusa.org/resources/2004-scientist-statement-scientific-integrity> (дата обращения: 18.08.2023).

Учеными были сформулированы требования, направленные на поддержание доверия общества к авторитету научных профессий и восстановление «научной честности» при формировании и реализации государственной политики. Фактически сразу же была определена повестка дня на годы вперед — об изменении регулирования отношений между наукой и правительством, о включении общественности в эти отношения, а также о необходимости принятия Конгрессом соответствующего законодательства и нормативных актов.

Начиная с Заявления американских ученых 2004 года в проблеме, получившей название *scientific integrity*, сфокусировался кризис взаимоотношений науки и власти, не просто внутренние проблемы науки, но более фундаментальные проблемы: нарушившегося институционального баланса во взаимоотношениях науки и власти, рынка и общества, трагически (особенно в США) проявившегося в эпоху пандемии COVID-19.

Актуализация проблемы и политики *scientific integrity* свидетельствует о нарастании противостояния науки и государства и возникшей в связи с этим острой необходимости согласования разных институционализированных норм и ценностей и разных лояльностей ученого: профессиональной и гражданской, политической, может быть, иной, которые вступили в противоречие. В современном обществе неполитические институты, в том числе наука, обладают значительной и достаточно подвижной автономией. Конфликт возникает тогда, когда происходит экспансия политического и сфера автономии науки сужается, а этос науки<sup>4</sup> становится несовместимым с этосом политическим (с действующим политическим кодом) и потому все менее функциональным. В пределе возможны два варианта дальнейшего развития этого конфликта: или научный этос модифицируется за счет нормализации (то есть превращения в новую норму) девиантных форм поведения ученого и в результате трансформируется, утрачивает свою специфику и разрушается (в перспективе вместе с институтом науки), или ученые оказывают сопротивление происходящим заметным модификациям в содержании своего этоса вплоть до требования криминализации девиантных форм поведения ученого. Однако и в этом случае сохранение автономии науки с предполагаемыми мощными механизмами саморегуляции также оказывается под вопросом. Р. Мертон писал: «...в случае принятия таких вненаучных критериев ценности науки, как предполагаемое согласие с религиозными доктринами, экономическая полезность или политическая благонадежность, наука начинает допускаться лишь в той мере, в какой она отвечает этим критериям. Иначе говоря, как только устраняется чувство чистоты науки, наука оказывается подчинена прямому контролю со стороны других институтов, и ее место в обществе становится все более и более неопределенным» [Мертон 2006, 758].

### **«Атаки» на науку**

С 2004 года — момента заявления ученых о необходимости восстановления «научной честности» — UCS скрупулезно документирует случаи политического вмешательства в науку («атаки» на науку) в федеральном правительстве США<sup>5</sup>. Политическое вмешательство в государственную науку не является чем-то новым. Однако впервые широкое признание

<sup>4</sup> Напомним определение научного этоса, данное Р. Мертоном. «Под этосом науки подразумевается эмоционально окрашенный комплекс правил, которые считаются обязательными для ученого. Некоторые аспекты этого комплекса могут быть методологически желательными, однако соблюдение этих правил диктуется не только методологическими соображениями. Этот этос, как и вообще все социальные коды, поддерживается чувствами тех, к кому он имеет отношение. Нарушение его сдерживается интернализированными запретами и неодобрительными эмоциональными реакциями, приводимыми в движение сторонниками данного этоса. Как только складывается эффективный этос такого типа, почти автоматически включаются возмущение, презрение и иные установки антипатии, которые стабилизируют существующую структуру» [Мертон 2006, 755].

<sup>5</sup> Attacks on Science // UCS [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ucsus.org/resources/attacks-on-science> (дата обращения: 18.08.2023). Темы последних атак : [EPA Officials Sideline Scientists When Establishing Particulate Matter Air Pollution Standard; Political Officials Interfered with Scientific Processes in 2020 Census](#).

политическое вмешательство в процессы научной политики получило при администрации Джорджа Буша-младшего [Mooney 2005] и служит некой точкой отсчета.

На данный момент задокументированы 324 примера нападок на науку при администрациях Буша, Обамы, Трампа и Байдена, 206 атак на науку, задокументированные в этот период, намного превышает атаки на науку, задокументированные в периоды президентства Дж. Буша-младшего (98) и Б. Обамы (19).

Со времени вступления президента Трампа в должность в январе 2017 года его администрация (при поддержке Конгресса) вела войну с наукой [Goldman et al. 2017], подрывая роль науки в государственной политике, предоставляя промышленности чрезмерное влияние на процессы принятия решений, создавая враждебную среду для федеральных ученых, сокращая доступ общественности к научной информации<sup>6</sup>. Администрация президента Трампа использовала в принципе достаточно традиционные тактики для уменьшения роли науки: оттеснение независимых научных советов, назначение на научные руководящие должности конфликтных лиц с недостаточным уровнем научной квалификации и тесными связями с отраслями, которые им поручено регулировать, длительный отказ от заполнения важнейших научных вакансий, отмена научно обоснованных гарантий (президент Трамп подписал беспрецедентные 13 резолюций Конгресса, отменяющих научно обоснованные меры защиты населения, включая стандарты безопасной питьевой воды, гарантии предотвращения воздействия вредных химических веществ на рабочих и т.д.)<sup>7</sup>.

Помимо отслеживания сотен «атак» на науку, UCS регулярно опрашивает ученых в федеральных агентствах и таким образом получает оценку состояния науки из первых рук а также выявляет оценку учеными влияния политики «научной честности» на их исследовательскую деятельность<sup>8</sup>. Опросы проводились в федеральных агентствах, миссия которых самым непосредственным образом зависит от работы ученых, находящихся на стыке науки и политики, таких как Агентство по охране окружающей среды (EPA), Управление по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов (FDA), Министерство сельского хозяйства США (USDA) и др.<sup>9</sup>

### **Политика «научной честности»**

Президент Обама в своей первой инаугурационной речи пообещал «вернуть науку на ее законное место». В течение последующих восьми лет были предприняты некоторые серьезные шаги в направлении выработки и имплементации в деятельности федеральных агентств политики «научной честности» и достигнут определенный успех в ее реализации. В марте 2009 года президент Обама издал меморандум, предписывающий федеральным агентствам разработать политику «научной честности» под руководством Управления научно-технической политики Белого дома (OSTP). В течение последующих шести лет 24 агентства, опираясь на общие принципы, разработали

<sup>6</sup> Существует огромный объем источников разного рода о «войне» президента Трампа с наукой. UCS регулярно размещал исчерпывающий материал по этой проблеме: [Sideline Science Since Day One](#); [Preserving Scientific Integrity in Federal Policymaking](#) и др.

<sup>7</sup> О научной политике президента Трампа и его администрации существует много научных публикаций и материалов в СМИ, в том числе американских. Мы ограничимся ее самой общей оценкой.

<sup>8</sup> Surveys of Scientists at Federal Agencies // UCS [Электронный ресурс]. URL: [https://www.ucsusa.org/surveys-scientists-federal-agencies?\\_gl=1%2Ahu68k3%2A\\_ga%2AMTA4NDk3OTE4OC4xNjg2NjAzNTQ3%2A\\_ga\\_VB9DKE4V36%2AMTY5NTMyNjk0Mi41LjEuMTY5NTMyNzI0NC42MC4wLjA](https://www.ucsusa.org/surveys-scientists-federal-agencies?_gl=1%2Ahu68k3%2A_ga%2AMTA4NDk3OTE4OC4xNjg2NjAzNTQ3%2A_ga_VB9DKE4V36%2AMTY5NTMyNjk0Mi41LjEuMTY5NTMyNzI0NC42MC4wLjA) (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>9</sup> Эти опросы продолжаются и сейчас. Опрос ученых шести федеральных агентств, проведенный Союзом обеспокоенных ученых и Университетом Нью-Гэмпшира осенью 2022 года (десятый с 2004 года опрос), показал мощный положительный эффект от усиления политики «научной честности» в администрации Байдена.

свою политику «научной честности», а также инфраструктуру «научной честности», включая сотрудников по «научной честности», тренинги и комитеты в агентствах и т.д.<sup>10</sup>

Оценка учеными федеральных агентств «научной честности» в их структуре и факторов, способствующих/ препятствующих поддержке «научной честности», становилась объектом опросов. Наиболее массовый опрос федеральных ученых с целью оценить их восприятие «научной честности» (фактически по итогам реформы президента Обамы) был проведен в 2018 году. Было опрошено более 63 000 федеральных ученых из 16 федеральных агентств. В статье, к которой мы обращаемся [Goldman et al. 2020], обсуждаются результаты этого опроса для подмножества 6 агентств, для которых эта проблема была наиболее актуальной<sup>11</sup>.

Исследование позволило выявить, какие барьеры видят ученые для принятия научно обоснованных решений в агентствах и какие факторы являются наиболее важными для поддержания «научной честности». Приведем полностью общий список барьеров, включающий 14 вариантов ответа, из которых респондентам было предложено выбрать до трех барьеров. Этот список сам по себе, без ранжирования, очень показателен и позволяет формировать эмпирическую и теоретическую модель слабо уловимого объекта (исследования и управления) — «научной честности». К барьерам отнесены: задержка с принятием решения руководством; отсутствие руководства, обладающего необходимыми научными знаниями; неопределенность или несогласие с наукой; влияние политических назначенцев в конкретном агентстве или департаменте; влияние Белого дома; влияние Конгресса; влияние других ведомств; влияние заинтересованных сторон отрасли; влияние неправительственных интересов (например, правозащитных групп); неэффективный процесс принятия решений внутри агентства; потенциальное несоответствие существующим правилам и положениям; неопределенность ведомственной юрисдикции; сложность вопроса; ограниченный кадровый потенциал.

По итогам опроса в первую пятерку барьеров вошли: отсутствие руководства, обладающего необходимыми научными знаниями, влияние политических назначенцев в агентстве или департаменте, влияние Белого дома, ограниченный кадровый потенциал и задержка в принятии решения руководством. Подобные приоритеты выявили ответы на вопрос о том, какие факторы являются наиболее важными для поддержания «научной честности». Такими факторами, по оценке федеральных ученых, являются лидерство, позитивная рабочая среда, а также четкая и всеобъемлющая политика и инфраструктура «научной честности» в агентствах. На вопрос о соблюдении их агентством политики «научной честности» (уже при администрации Трампа, но после реформ президента Обамы) респонденты ответили в целом положительно. Большинство ученых из DOI, CDC, FDA и NOAA согласились (полностью или в основном) с тем, что их агентство придерживается своей политики «научной честности» (76%, 87%, 80% и 79% соответственно). Ответ ученых EPA значительно отличался от других агентств: там лишь 46% респондентов согласились полностью или в основном с тем, что агентство придерживается своей политики «научной честности»,

<sup>10</sup> Интересно ознакомиться с сайтами, сегодня обновленными, федеральных агентств, разработавших и проводивших активную политику «научной честности» еще при Обаме. На [сайте](#) Агентства по охране окружающей среды США в разделе scientific integrity размещено согласованное определение «научной добросовестности» для всех федеральных агентств, типовая политика «научной добросовестности», которой агентства должны руководствоваться при разработке и обновлении своей политики, набор инструментов, помогающих агентствам регулярно оценивать и совершенствовать свою политику и практику. Представлены ежегодные отчеты о «научной честности» начиная с 2013 года, материалы опросов сотрудников агентства за 2016, 2018 и 2021 годы и другие материалы и информация. На странице [Scientific Integrity Milestones](#) демонстрируется история «научной добросовестности» в EPA и освещаются важные моменты в этой истории: до реформы Обамы только 8,7% респондентов были удовлетворены культурой «научной честности» в EPA, а политическое вмешательство было оценено как самое высокое препятствие для достижения «научной честности» в EPA.

<sup>11</sup> Агентства Министерства внутренних дел (DOI), Служба охраны рыбных ресурсов и дикой природы США (FWS), Геологическая служба США и Служба национальных парков; Центры по контролю и профилактике заболеваний (CDC); Агентство по охране окружающей среды США (EPA); Управление по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов (FDA) и Национальное управление океанических и атмосферных исследований (NOAA).

а 31% не согласились с этим<sup>12</sup>. Опрос позволил выявить также воспринимаемую потерю «научной честности» с приходом в Белый дом администрации Трампа. Она была больше в тех агентствах (DOI и EPA), где федеральные ученые оценили некомпетентное и ненадежное руководство как главные препятствия для принятия научно обоснованных решений, чем в тех (CDC, FDA и NOAA), где ученые положительно связывают лидерство с научной честностью.

Подобные исследования, и сейчас регулярно (обычно раз в два года) проводимые в агентствах, позволяют лучше понимать, какие средства политического вмешательства используются в том или ином агентстве, какие факторы оцениваются самими учеными как наиболее важные для поддержания в нем «научной честности» и какие меры могут потребоваться для ее повышения, то есть помогут выстроить обоснованную всеобъемлющую политику и эффективную инфраструктуру «научной честности» в конкретном агентстве.

Таким образом, при реализации политики «научной честности» президента Обамы были достигнуты заметные успехи [Verma, Carter 2018]. Была создана инфраструктура для ее осуществления, а также система ее поддержки и обновления: Меморандум Президента определяет стратегические задачи в этой сфере, Управление научно-технической политики Белого дома (OSTP) вырабатывает типовые модели решения этих задач, а федеральные агентства на этой основе разрабатывают собственную «всеобъемлющую» политику «научной честности».

Однако успехи, достигнутые при реализации в агентствах политики «научной честности» президента Обамы, носили ограниченный характер. После испытания этой политики пандемией COVID-19 Администрация президента Байдена взяла на себя еще более активную роль в укреплении политики и продвижении общегосударственных стандартов «научной честности».

### ***Scientific integrity — «научная честность»***

Обозначив проблемное поле политики «научной честности», пока частично, мы можем обратиться к основным терминам.

Термин *scientific integrity* достаточно условный и многозначный, особенно в нюансированных вариантах его русского перевода. Это зонтичное понятие, в особом измерении объединившее множество достаточно разнородных проблем в сфере науки и отражающее современные взаимоотношения науки, общества и государства, сложившийся баланс сил. Этическая смысловая составляющая (нагрузка) этого термина (в русскоязычном варианте — научная целостность, честность, добросовестность) акцентирует проблему совместной ответственности всех участников этого взаимодействия. Самая очевидная и общая интенция в обращении к этому термину — стремление осмыслить прежде всего изменившееся положение и ответственность ученого и науки в современном мире, в странах, являющихся научными лидерами. Но в центре внимания (рассуждений и действий) могут оказаться — и оказываются — разные аспекты этой общей проблемы, разные стороны этого «ответственного» взаимодействия. Так, в США, как мы показали, самым значимым аспектом проблемы «научной честности» оказалась политизация науки — политическое вмешательство в науку и его влияние на деятельность ученых, на роль науки в принятии политических решений, и политическая борьба вокруг науки концентрируется именно здесь<sup>13</sup>. А в Великобритании проблему определяют как «кризис воспроизводимости», то есть в центре внимания оказываются организация научных исследований и ответственность ученых. У нас в стране главным проявлением кризиса «научной честности» считается продолжающаяся

<sup>12</sup> Такая политика агентства была связана с официальной позицией АП по вопросам изменения климата.

<sup>13</sup> Широко известен знаковый «случай с профессором Дж. Саксом», которому пришлось распустить первый состав комиссии журнала *Lancet*, созданный для изучения происхождения вируса COVID-19, из-за выявленного конфликта интересов. При сохранении сложившегося институционального баланса сил проблема происхождения COVID-19 окажется неразрешимой «научной» проблемой.

15 лет «публикационная гонка», или «пандемия публикаций» [Введенская 2022; Дежина 2023], которая привела (уже успела привести) к формированию культуры «опубликуй или погибни!» и принесла огромный вред отечественной науке, подорвав имевшиеся и долго сохранявшиеся в ней профессиональные этические устои как основу самоидентификации ученого [Судас 2002]. И неправильно было бы обвинять в этом только ученых, не выдержавших «искушения». Это плоды той научной политики, которая мотивирует ученого на пресловутую «научную продуктивность», измеряемую с помощью библиометрических показателей, подрывая этические нормы науки [Дежина 2023; Юревич, Юревич 2021].

Таким образом, в совокупности в сфере внимания оказывается вся экосистема современной науки, рассматриваемая в аспекте желаемого общего качества, определяемого как научная честность. Сама научная честность формируется, выстраивается как объект управления, объект исследования в процессе управления, в процессе исследования — «сборки» — через деятельность различных субъектов, через его эмпирические исследования, позволяющие связать его с определенными благоприятствующими или препятствующими ему факторами, и т.д. Эту сложность в выявлении (скорее — конструировании) «научной честности» в разных измерениях отметили исследователи из Австрии, анализируя процесс «сборки» этого объекта в контексте Дании [Davies, Lindvig 2021].

В США проблематика «научной честности» выстраивается главным образом вокруг участия науки в выработке политических решений. В документах UCS научную честность определяют (с незначительными нюансами в разных документах) следующим образом: «Научная честность относится к процессам, в которых независимая наука полностью и прозрачно информирует о политических решениях, свободных от неуместного политического, идеологического, финансового или другого неправомерного влияния»<sup>14</sup>. «Принципы «научной честности» в разработке федеральной политики включают в себя:

- независимую науку, которая включает в себя такие элементы, как экспертная оценка, раскрытие информации о конфликте интересов, публичная доступность результатов исследований и методологии;
- прозрачный процесс принятия решений: доступ общественности к самой науке (с учетом ограничений на неприкосновенность частной жизни и конфиденциальность), к ученым, ответственным за нее, и к информации о том, как она используется для разработки политики;
- научная свобода слова: свобода правительственных ученых делиться своими исследованиями, выражать личные взгляды на науку и политику с соответствующими заявлениями об отказе от ответственности, а также сообщать о злоупотреблениях, не опасаясь возмездия;
- соблюдение законодательных требований: использование наилучших имеющихся научных данных для принятия политических решений там, где этого требует закон»<sup>15</sup>.

В 2023 году в США было принято официальное общегосударственное определение «научной честности» — the federal definition of scientific integrity<sup>16</sup>, которое федеральные агентства должны принять, довести до сведения своих сотрудников и включить в свою политику «научной честности». Согласно этому определению, scientific integrity (научная честность (добросовестность)) — это «следование профессиональным практикам, этическому поведению и принципам честности

<sup>14</sup> Preserving Scientific Integrity in Federal Policymaking // UCS [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ucsusa.org/resources/preserving-scientific-integrity-federal-policymaking> (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Определение было разработано и согласовано Межведомственной рабочей группой по рамочной программе «научной добросовестности» Национального совета по науке и технологиям на 2022 год и Комитетом ускоренных действий по обеспечению «научной добросовестности» на 2021 год.

и объективности при проведении научной деятельности, управлении ею, использовании результатов науки и распространении информации о них. Инклюзивность, прозрачность и защита от ненадлежащего влияния являются отличительными чертами «научной честности»<sup>17</sup>. В этом определении понятие *scientific integrity* позволяет объединить желаемые общие качественные характеристики не только научной, научно-исследовательской деятельности, но всей экосистемы науки, действующих в ней субъектов: исследовательских организаций (RPO), организаций, финансирующих исследования (RFO), всех тех, кто задействован при осуществлении научной деятельности, управлении ею, использовании результатов науки и распространении информации о них. Научная честность обсуждается прежде всего как возможность и степень участия науки в принятии политических решений, в формировании и реализации государственной политики. Научная честность в этом случае означает 1) надежность (в том числе воспроизводимость) результатов, 2) использование «наилучших имеющихся научных данных» при принятии управленческих решений. Политика «научной честности» должна помочь защитить федеральных ученых от неправомерного политического вмешательства<sup>18</sup>.

Научная честность не означает, что наука должна быть единственным фактором, учитываемым при принятии политических решений. Процесс принятия политических решений — это сложный «ценностный социальный процесс». На него влияют как научные, так и ненаучные субъекты, их интересы, в целом общественная среда, в которой они принимаются [Turnhout et al. 2013]. Поэтому крайне важно, чтобы позиции всех субъектов, участвующих в этом процессе, их вклад в политические решения учитывались и были прозрачны, что позволит общественности и другим должностным лицам наблюдать и реагировать на действия лиц, принимающих решения [McGarity, Wagner 2008]. Такие системы принятия решений трудно реализуемы в системах государственного управления с высокой концентрацией власти во власти исполнительной. В таких системах бюрократия может ненадлежащим образом вмешиваться в процесс принятия политических решений и в сам научно-исследовательский процесс, исходя из политических, финансовых интересов или идеологических и иных соображений.

### ***Research Integrity — «исследовательская добросовестность»***

Теперь мы можем перейти к анализу другого аспекта проблемы «научной честности», который акцентируется в документах и определениях, сфокусированных на исследователях и исследовательском поведении. В этом случае чаще употребляется термин *research integrity*, который переводится как «исследовательская добросовестность» и определяется как «отношение и привычка исследователей проводить свои исследования согласно соответствующим этическим, правовым и профессиональным рамкам, обязательствам и стандартам»<sup>19</sup>. Одним из наиболее влиятельных документов в области добросовестности научных исследований является Европейский кодекс<sup>20</sup> поведения для научно-исследовательских организаций (ЕсоС). В этом кодексе названы четыре фундаментальных принципа целостности исследований: надежность в обеспечении качества исследований, отраженная в дизайне, методологии, анализе и использовании ресурсов; честность в разработке, проведении, обзоре, отчетности и распространении результатов исследований прозрачным, справедливым, полным и непредвзятым образом; уважение к коллегам, участникам

<sup>17</sup> A Framework for Federal Scientific Integrity Policy and Practice. P. 8 // The White House [Электронный ресурс]. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/01/01-2023-Framework-for-Federal-Scientific-Integrity-Policy-and-Practice.pdf> (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>18</sup> Strengthening Federal Science for the Public Good // UCS [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ucsusa.org/resources/strengthening-federal-science-public-good> (дата обращения: 08.08.2023).

<sup>19</sup> What is research integrity? // ENERI [Электронный ресурс]. URL: <https://eneri.eu/what-is-research-integrity/> (дата обращения: 15.08.2021).

<sup>20</sup> The European Code of Conduct for Research Integrity // ALLEA [Электронный ресурс]. URL: <https://allea.org/code-of-conduct/> (дата обращения: 15.08.2021).

исследований, обществу, экосистемам, культурному наследию и окружающей среде; ответственность за исследование от идеи до публикации, за его управление и организацию, за обучение, надзор и наставничество, а также за его более масштабное воздействие.

Широкое распространение нарушений исследовательской честности привлекло повышенное внимание именно к этому аспекту проблемы *scientific integrity*. Дж. Иоаннидис писал в своей известной статье, что «в настоящее время многие опубликованные результаты исследований являются ложными или преувеличенными и, по оценкам, 85% исследовательских ресурсов тратятся впустую» [Ioannidis 2014].

К этому аспекту *scientific integrity* прежде всего обращены призывы и документы международных организаций. Национальными, региональными и международными организациями и сетями были выпущены многочисленные декларации и кодексы поведения исследователя<sup>21</sup>.

Что же считается нарушением исследовательской честности? Эти нарушения принимают самые разные формы, включая фальсификацию, фабрикацию или сокрытие доказательств; выборочное редактирование; преувеличенную неопределенность; запугивание, цензуру или принуждение ученых; допущение конфликта интересов в процессах принятия решений; предоставление (демонстрацию) политических соображений руководству назначениями в консультативные советы и т.д.

Сформировалась некая классификация видов или, скорее, групп моделей так называемого неправомерного/ненадлежащего исследовательского поведения (англ. *research misconduct*), которые требуют вмешательства для обеспечения честности исследований [Resnik 2003; Resnik et al. 2015; Введенская 2022]. Это прежде всего фабрикация, фальсификация, плагиат (*fabrication, falsification and plagiarism, FFP*) — их относят к научному мошенничеству (англ. *scientific fraud*). Это явно неправильные преднамеренно совершаемые проступки, которые научным сообществом квалифицируются как «серьезные» [Fanelli 2009]. Но есть менее серьезные, но более распространенные так называемые сомнительные исследовательские практики (*doubtful research practices, DRP*). К ним относятся: неадекватное руководство младшими коллегами, потеря данных исследования, ненадлежащее присвоение или упущение авторства, так называемая «небрежная наука», «срезание углов», неполная и непригодная для использования отчетность и т.д. Предположение, что подобные исследовательские проступки наносят больший ущерб качеству и достоверности исследований, чем FFP, и сильнее подрывают доверие к научным результатам, получило эмпирическое подтверждение в уникальном опросе участников четырех мировых конгрессов исследовательской честности, который позволил увидеть, как сами ученые оценивают и ранжируют значимость разных моделей неправомерного/ненадлежащего исследовательского поведения [Bouter et al. 2016].

Опрос был проведен среди 1353 участников мировых конгрессов по честности исследований. Первой целью этого исследования было получение исчерпывающего списка признаваемого экспертами неправомерного поведения, второй целью — ранжирование конкретных неправомерных исследовательских действий в зависимости от оценок респондентами частоты их возникновения, предотвратимости, их влияния на истину (достоверность) и на доверие между учеными, а также их совокупного воздействия.

Рейтинги показывают, что как основные проблемы современных исследований экспертами рассматриваются: выборочная отчетность, выборочное цитирование, недостатки в обеспечении качества и наставничестве. «Смертные грехи» фабрикация и фальсификация занимают самые высокие места по влиянию на истину, являются самой большой угрозой, если они происходят, но занимают

<sup>21</sup> По принципам RI: Сингапурское [заявление](#) (2010 г.); RI в международном сотрудничестве: Монреальское [заявление](#) (2013 г.); по критериям продвижения исследователей: Гонконгские [принципы](#) (2020 г.) и др.

места от низкого до умеренного на совокупном уровне воздействия на истину из-за их низкой оценочной частоты. Плагиат считается распространенным явлением, но мало влияет на истину, хотя на совокупном уровне он занимает высокое место по влиянию на доверие. Респонденты были гораздо больше обеспокоены «небрежной наукой», чем научным мошенничеством, — сделали вывод исследователи. «Вырисовывается картина не беспокойства по поводу массового мошенничества, а глубокой обеспокоенности тем, что многие ученые могут срезать углы и заниматься небрежной наукой, возможно, с целью получения более позитивных и более впечатляющих результатов, которые будет легче опубликовать в влиятельном журнале и которые привлекут много цитирований» [Ibid., 6]. По ожиданиям исследователей, такой вывод может оказать «отрезвляющее» воздействие на ученых, которые находятся «под чарами извращенных стимулов», заставляющих их отдавать приоритет высоким показателям публикаций и цитирования для продвижения своей карьеры. Он может также служить аргументом в пользу изменения политики мотивации ученых, ее переориентации на более сложную и адекватную мотивацию.

Объяснить, почему «небрежная наука» является выигрышной стратегией выживания в современной науке, попытались, используя дарвиновскую теорию эволюции, авторы популярной статьи [Smaldino, McElreath 2016]. Они отмечают, что сохранение некачественных методов исследования, несмотря на постоянные призывы к совершенствованию, «свидетельствует о том, что они являются результатом чего-то большего, чем просто непонимание. Сохранение плохих методов отчасти является результатом благоприятствующих им стимулов, что приводит к естественному отбору плохой науки. Такая динамика не требует от ученых сознательной разработки стратегии — ни преднамеренного обмана, ни безделья, — только того, что публикация является принципиальным фактором карьерного роста... Повышение качества исследований требует изменений на институциональном уровне» [Ibid., 1].

К такому же принципиальному выводу приходят авторы исследования, составляющего часть финансируемого ЕС проекта «Стандартные операционные процедуры для честности исследований» (SOPs4RI), целью которого является поддержка трансформационных процессов RI в европейских исследованиях [Sørensen et al. 2021]. Это уникальное комплексное исследование, состоящее из 30 фокус-групповых интервью в восьми европейских странах, проводилось с декабря 2019 г. по апрель 2020 г. Четырнадцать фокус-групп включали представителей RPO — исследовательских организаций, 16 групп представляли RFO — финансирующие исследования организации. Всего в исследовании приняли участие 147 исследователей и заинтересованных сторон. Целью исследования было выявление приоритетных тем (проблем), имеющих значение для продвижения RI в различных областях исследований — гуманитарных, социальных, естественных науках (включая технические) и медицинских науках (включая биомедицину).

Был собран беспрецедентный объем данных о дисциплинарной важности и приоритетности разных тем RI; о сходствах и различиях в восприятии тем RI в четырех основных областях исследований, а также представителями RPO и RFO; о влиянии особенностей национального законодательства на важность, придаваемую различным темам RI и создающую разные запросы на изменения. Для нашего анализа принципиальное значение имеет сделанный вывод из этого фундаментального исследования о том, что, хотя отдельные исследователи несут ответственность и должны соответствовать профессиональным стандартам, «ответственность» RI неравномерно нацелена на отдельного исследователя, а не связана с институтами и научной системой. Исследование подтвердило необходимость уделять больше внимания институциональному уровню, созданию здоровой исследовательской среды.

Однако, как показало международное исследование политики в области неправомерного проведения исследований [Resnik et.al. 2015], до сих пор представляющее интерес, далеко не все страны с наибольшим финансированием исследований и разработок имеют национальную политику в отношении противоправных действий в этой сфере. Но все (100%) проводившие такую политику страны включили фабрикацию, фальсификацию и плагиат в определение неправомерного поведения, сразу определив приоритеты этой политики, не совпадающие с приоритетами ученых, выявленными в опросах.-

Научное сообщество само дает оценку и требует переоценки относительной «тяжести» (значимости) различных нарушений scientific/ research integrity, в том числе с учетом этих различий [Shaw 2018]. Ученые видят главное зло не там, где его видят официальные документы, не в фальсификации, фабрикации и плагиате (в РФ почти половина ученых плагиат даже злом не считает — есть и похуже!), а в системных причинах, деформирующих систему мотивации ученого и тотально коррумпирующих всю научную экосистему, включая систему высшего образования, на которую распространяется эта политика. Тотальная коррупция происходит неизбежно, как только деятельность ученого начинает оцениваться по его «продуктивности», по-разному понимаемой и измеряемой в разных институциональных системах — политической, финансовой, идеологической (далее возможны варианты), принципиально отличных от науки.

### ***Заключение. На развилке***

12 января 2023 года Управление по научно-технической политике (OSTP) Белого дома опубликовало рамочный документ, призывающий к укреплению политики и практики «научной честности»<sup>22</sup>. Этот документ включает в себя первое общеправительственное определение «научной честности», дорожную карту действий и результатов по защите «научной честности», типовую политику, рекомендованную всем федеральным агентствам. Кроме того, он содержит характеристики и показатели, которые рекомендуется использовать для оценки деятельности и прогресса в реализации агентством политики «научной честности».

Ученые США считают, что сейчас появилась редкая «историческая возможность» повлиять на федеральную политику «научной честности» и действительно защитить федеральных ученых от неправомерного политического вмешательства<sup>23</sup>. Они выступают с рекомендациями OSTP по совершенствованию их модельной политики, которую частично или полностью примет большинство федеральных агентств. Рекомендации касаются прозрачности информации о расследовании нарушений «научной честности», правоприменительных мерах для привлечения к ответственности нарушителей «научной честности»; мерах по обеспечению более надежной защиты федеральных ученых от преследований, когда они сообщают о нарушениях «научной честности», о более четком определении способности ученых общаться со средствами массовой информации и общественностью.

В июле 2023 года Закон о «научной честности» вновь внесен в Конгресс<sup>24</sup>. Считается, что только Конгресс может добавить «зубов» и сделать политику «научной честности» осуществимой. А главное — обеспечить закрепление «научной честности» в законе, чтобы следующая президентская

<sup>22</sup> A Framework for Federal Scientific Integrity Policy and Practice // The White House [Электронный ресурс]. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/01/01-2023-Framework-for-Federal-Scientific-Integrity-Policy-and-Practice.pdf> (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>23</sup> Historic Opportunity to Strengthen Scientific Integrity Policies // UCS [Электронный ресурс]. URL: <https://blog.ucsusa.org/anita-desikan/historic-opportunity-to-strengthen-scientific-integrity-policies/> (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>24</sup> Scientific Integrity Act Re-introduced in Congress to Protect Federal Science // UCS [Электронный ресурс]. URL: <https://blog.ucsusa.org/anita-desikan/scientific-integrity-act-re-introduced-in-congress-to-protect-federal-science/> (дата обращения: 10.08.2023).

администрация не сумела ее подорвать или даже отменить и чтобы она пережила срок одной президентской администрации.

В ситуации, когда появляется возможность повлиять на государственную научную политику, и с учетом неустойчивости действующей модели, по сути, прежней президентской администрации, которая оказывается неустойчивой к смене президентов, неизбежно возникает вопрос о пригодности и надежности этой модели.

Процессы институционализации политики «научной честности», внедрение RI в организационную исследовательскую практику сталкиваются с ограничениями со стороны конкурирующей институциональной логики, особенно в университетах с их классическими нормами ответственности и «эпистемическими практиками» [Owen et al. 2021]. Постепенно осознается проблема расхождений между политическим дискурсом научной/ исследовательской честности и озабоченностями ученых. Она рассматривается в том числе в известной статье [Davies 2019] на основе интервью, проведенного автором в Дании с группой ученых-естествоиспытателей высокой международной квалификации. Участвовавшие в интервью ученые фактически не знали о датском кодексе исследовательского поведения, вообще были безразличны к ценности таких кодексов. Существующий в их представлении образ науки не предполагает возможности управления с помощью абстрактных кодексов. Кроме того, в их представлении неправомерное поведение провоцируют системные проблемы.

Все эти процессы «подтачивают» политику «научной честности», размывают ее легитимность, обнаруживают ее ограниченность. Направление неизбежного поиска альтернативы уже понятно, и оно базируется на понимании того, что проблема «научной/ исследовательской добросовестности» является лишь частью более широкой, именно системной проблемы, требующей системного же решения — восстановления институционального баланса, сохранения институционального разнообразия, институциональной сложности современного общества, сложнейших механизмов общественной регуляции и саморегуляции, в том числе и прежде всего в науке.

Именно в этом направлении движутся скандинавские страны — Норвегия, Дания и Швеция, внося изменения в регулирование RI, — с целью расширения прав и возможностей исследовательского сообщества в расследовании неправомерных действий и обеспечении честности исследований [Vie 2022]. Норвегия и Дания пересмотрели свое законодательство в области исследовательской этики и добросовестности в 2017 году, а Швеция — в 2019 году. С одной стороны, они выявили некоторые из наиболее вопиющих форм неправомерных действий и ввели процедуры на национальном уровне для рассмотрения таких случаев. С другой стороны, они оставляют на усмотрение исследовательских институтов выявление и устранение менее серьезных нарушений академических норм, а также обеспечение того, чтобы исследования проводились заслуживающим доверия образом. Законы пытаются расширить возможности учреждений, чтобы помочь им выполнить эту ответственность, предоставляя им определенные привилегии и инструменты. Правительства скандинавских стран наделили учреждения такой комбинацией обязанностей и полномочий, основанной на явном признании того, что честность и этика исследований слишком сложны и динамичны, чтобы их можно было всесторонне регулировать посредством закона<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> В свете перераспределения функций между наукой и государством в регулировании исследовательской деятельности начинает активно обсуждаться вопрос, нужно ли криминализовать определенные формы противоправного действия ученых. Она сопряжена с большими рисками, среди которых исследователи выделяют прежде всего сложности формализации содержания честности исследований, которое очень подвижно, и трудности со взвешиванием относительной серьезности (тяжести) различных форм неправомерных действий.

Скандинавские подходы пытаются сбалансировать два существующих крайних подхода — саморегулирование/ невмешательство государства — и найти между ними золотую середину, которая получила название метарегулирования. При таком подходе исследователи должны разрабатывать собственные нормы и обеспечивать их соблюдение, но для этого необходимы структуры и полномочия, чтобы взять на себя эту ответственность до такой степени, чтобы адекватно бороться с неправомерными действиями и неэтичными исследованиями [Coglianese, Mendelson 2010; Vie 2022]. То есть исследователи должны регулировать себя сами, с полной ответственностью, осознавая, что они лучше подготовлены к выявлению, интерпретации и даже развитию соответствующих норм и способны минимизировать риски, возникающие при любом из других подходов.

Похоже, что в этом направлении готовы двигаться и мы. Определенный материал для подобных ожиданий можно увидеть в данных опроса «Этические аспекты в работе исследователей»<sup>26</sup>, представленных в декабре 2022 года Координационному совету по делам молодежи в научной и образовательной сферах Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию. Цель исследования — изучение значимых для научного сообщества вопросов, связанных с соблюдением исследовательской этики и правил академической честности для принятия решения о создании органа в области этического регулирования, а также для формулирования принципов его функционирования. Сроки проведения: 18–30 ноября 2022 г. Охват: 136 человек (исследователи, работающие в разных предметных областях).

Важен прежде всего выявленный консенсус в отношении значимости этических вопросов в процессе исследований и разработок: эти вопросы актуальны для всех научных областей и связаны с различными аспектами (этапами) сферы исследований и разработок — от планирования исследований до представления их результатов и оценки их последующего влияния на общество. Абсолютное большинство опрошенных сталкивались в работе с вопросами этического выбора: 71% хотя бы раз, часто или постоянно — 25%. Словосочетание «этика науки» большинство опрошенных российских исследователей в первую очередь ассоциирует с научными публикациями (74%). Репутации, важность которой для карьеры ученого отмечают практически все респонденты (99%), наибольшим образом могут навредить фальсификация результатов исследований (51%) и плагиат (28%). Этические проблемы возникают чаще всего в ситуациях, когда в публикации обнаруживаются некорректное цитирование или не в полной мере учтенный вклад авторов. Только 35% опрошенных отметили, что с этим не сталкивались ни они, ни их ближайшие коллеги. Непосредственно в исследованиях чаще всего ученые сталкиваются с подгонкой результатов исследования и отсутствием требуемого качества проведения эксперимента: 56% и 54% респондентов или их коллег соответственно.

Кто должен формулировать этические правила для ученых? Большинство исследователей считает, что это должно быть научное сообщество (79%), это может быть сообщество на национальном уровне — 36%; на международном уровне — 33%; на уровне конкретной организации — 10%. То есть российское научное сообщество «склоняется к необходимости контроля этических вопросов самим научным сообществом посредством разработанных ими же норм и правил (национальных или международных)». Российские ученые также отмечают важность работы этических комитетов на национальном уровне либо создание специальных позиций внутри научных коллективов и институций (издательств, фондов и др.). В большинстве своем (88%) респонденты отмечают

<sup>26</sup> Результаты опроса «Этические аспекты в работе исследователей» // Координационный совет по делам молодежи в научной и образовательной сферах Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию [Электронный ресурс]. URL: <http://youngscience.gov.ru/news/news/2563/> (дата обращения: 15.08.2023).

важность обращения в этические комитеты или подобные структуры в определенных случаях. Около половины опрошенных (46%) готовы подключиться к работе в том или ином качестве (приглашенного эксперта, члена этического комитета).

Только треть (33–34%) опрошенных исследователей обращаются к действующим международным и российским этическим стандартам, принятым в их предметной области.

68% опрошенных считают, что молодым исследователям нужен специализированный курс по исследовательской этике; из них 63% полагают, что курс должен быть междисциплинарным, посвященным общим этическим дилеммам и правилам.

Уровень, сам факт и заявленная цель и проблема опроса и обсуждения его результатов позволяют предположить, что эта тема находится в работе, а представленные данные позволят очертить некоторые контуры пространства возможного при выработке управленческого решения.

### Список литературы:

Введенская Е.В. «Пандемия публикаций»: проблемы добросовестности в науке // Научноисследовательские исследования. 2022. № 4. С. 7–28. DOI: [10.31249/scis/2022.04.01](https://doi.org/10.31249/scis/2022.04.01)

Дежина И.Г. Научная политика в России в 2018–2022 гг.: противоречивые сигналы // Социологический журнал. 2023. Т. 29. № 2. С. 132–149. DOI: [10.19181/socjour.2023.29.2.10](https://doi.org/10.19181/socjour.2023.29.2.10)

Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М.: АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006.

Судас Л.Г. Научный этос как фактор выживания отечественной науки // Россия и современный мир. 2002. № 2(35). С. 99–112.

Юревич А.В., Юревич М.А. Мусор в науке // Вестник Российской академии наук. 2021. Т. 91. № 8. С. 724–734. DOI: [10.31857/S0869587321080107](https://doi.org/10.31857/S0869587321080107)

Berman E., Carter J. Policy Analysis: Scientific Integrity in Federal Policymaking under Past and Present Administrations // Journal of Science Policy & Governance. 2018. Vol. 13. Is. 1. P. 1–26.

Bouter L.M., Tjink J., Axelsen N., Martinson B.C., ter Riet G. Ranking Major and Minor Research Misbehaviors: Results from a Survey among Participants of Four World Conferences on Research Integrity // Research Integrity and Peer Review. 2016. Vol. 1. DOI: [10.1186/s41073-016-0024-5](https://doi.org/10.1186/s41073-016-0024-5)

Coglianesi C., Mendelson E. Meta-Regulation and Self-Regulation // The Oxford Handbook on Regulation / ed. by Cave M., Baldwin R., Lodge M. Oxford: Oxford University Press, 2010. P. 146–168. DOI: [10.1093/oxfordhb/9780199560219.003.0008](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560219.003.0008)

Collins F., Adam S., Colvis Ch., Desrosiers E. et al. The NIH-led Research Response to COVID-19 // Science. 2023. Vol. 379. Is. 6631. P. 441–444. DOI: [10.1126/science.adf5167](https://doi.org/10.1126/science.adf5167)

Davies S. An Ethics of the System: Talking to Scientists about Research Integrity // Science and Engineering Ethics. 2019. Vol. 25. Is. 4. P. 1235–1253. DOI: [10.1007/s11948-018-0064-y](https://doi.org/10.1007/s11948-018-0064-y)

Davies S.R., Lindvig K. Assembling Research Integrity: Negotiating a Policy Object in Scientific Governance // Critical Policy Studies. 2021. Vol. 15. Is. 4. P. 444–461. DOI: [10.1080/19460171.2021.1879660](https://doi.org/10.1080/19460171.2021.1879660)

Fanelli D. How Many Scientists Fabricate and Falsify Research? A Systematic Review and Meta-Analysis of Survey Data // PLoS ONE. 2009. Vol. 4. Is. 5. DOI: [10.1371/journal.pone.0005738](https://doi.org/10.1371/journal.pone.0005738)

Goldman G.T., Berman E., Halpern M., Johnson Ch., Kothari Y., Reed G., Rosenberge A.A. Ensuring scientific integrity in the Age of Trump // Science. 2017. Vol. 355. Is. 6326. P. 696–698. DOI: [10.1126/science.aam5733](https://doi.org/10.1126/science.aam5733)

Goldman G.T., Carter J.M., Wang Y., Larson J.M. Perceived Losses of Scientific Integrity under the Trump Administration: A Survey of Federal Scientists // PLoS ONE. 2020. Vol. 15. Is. 4. DOI: [10.1371/journal.pone.0231929](https://doi.org/10.1371/journal.pone.0231929)

- Ioannidis J.P.A. How to Make More Published Research True // PLoS Med. 2014. Vol. 11. Is. 10. DOI: [10.1371/journal.pmed.1001747](https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1001747)
- McGarity T.O., Wagner W.E. Bending Science: How Special Interests Corrupt Public Health Research. Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press, 2008.
- Mooney C. The Republican War on Science. New York: Basic Books, 2005.
- Owen R., Pansera M., Macnaghten Ph., Randles S. Organisational Institutionalisation of Responsible Innovation // Research Policy. 2021. Vol. 50. Is. 1. DOI: [10.1016/j.respol.2020.104132](https://doi.org/10.1016/j.respol.2020.104132)
- Resnik D.B. From Baltimore to Bell Labs: Reflections on Two Decades of Debate about Scientific Misconduct // Accountability in Research. 2003. Vol. 10. Is. 2. P. 123–135. DOI: [10.1080/08989620300508](https://doi.org/10.1080/08989620300508)
- Resnik D.B., Rasmussen L.M., Kissling G.E. An International Study of Research Misconduct Policies // Accountability in Research. 2015. Vol. 22. Is. 5. P. 249–266. DOI: [10.1080/08989621.2014.9582](https://doi.org/10.1080/08989621.2014.9582)
- Sachs J.D., Karim S.A.S., Akin L., Allen J. et al. The Lancet Commission on Lessons for the Future from the COVID-19 Pandemic // Lancet. 2022. Is. 10359. DOI: [10.1016/S0140-6736\(22\)01585-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(22)01585-9)
- Shaw D. The Quest for Clarity in Research Integrity: A Conceptual Schema // Science and Engineering Ethics. 2019. Vol. 25. Is. 4. P. 1085–1093. DOI: [10.1007/s11948-018-0052-2](https://doi.org/10.1007/s11948-018-0052-2)
- Smaldino P.E., McElreath R. The Natural Selection of Bad Science // Royal Society Open Science. 2016. Is. 3. DOI: <https://doi.org/10.1098/rsos.160384>
- Sørensen M.P., Ravn T., Marušić A., Elizondo A.R., Kavouras P., Tjandik J.K., Bendtsen A.-K. Strengthening Research Integrity: Which Topic Areas Should Organisations Focus On? // Humanities and Social Sciences Communication. 2021. Is. 8. DOI: [10.1057/s41599-021-00874-y](https://doi.org/10.1057/s41599-021-00874-y)
- Turnhout E., Stuver M., Klostermann J., Harms B., Leeuwis C. New Roles of Science in Society: Different Repertoires of Knowledge Brokering // Science and Public Policy. 2013. Vol. 40. Is. 3. P. 354–365. DOI: [10.1093/scipol/scs114](https://doi.org/10.1093/scipol/scs114)
- Vie K.J. Empowering the Research Community to Investigate Misconduct and Promote Research Integrity and Ethics: New Regulation in Scandinavia // Science and Engineering Ethics. 2022. Is. 28. DOI: [10.1007/s11948-022-00400-6](https://doi.org/10.1007/s11948-022-00400-6)

### **References:**

- Berman E., Carter J. (2018) Policy Analysis: Scientific Integrity in Federal Policymaking under Past and Present Administrations. *Journal of Science Policy & Governance*. Vol. 13. Is. 1. P. 1–26.
- Bouter L.M., Tjandik J., Axelsen N., Martinson B.C., ter Riet G. (2016) Ranking Major and Minor Research Misbehaviors: Results from a Survey among Participants of Four World Conferences on Research Integrity. *Research Integrity and Peer Review*. Vol. 1. DOI: [10.1186/s41073-016-0024-5](https://doi.org/10.1186/s41073-016-0024-5)
- Coglianesi C., Mendelson E. (2010). Meta-Regulation and Self-Regulation. In: M. Cave, R. Baldwin, M. Lodge (eds.) *The Oxford Handbook on Regulation*. Oxford: Oxford University Press. P. 146–168. DOI: [10.1093/oxfordhb/9780199560219.003.0008](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560219.003.0008)
- Collins F., Adam S., Colvis Ch., Desrosiers E. et al. (2023) The NIH-led Research Response to COVID-19. *Science*. Vol. 379. Is. 6631. P. 441–444. DOI: [10.1126/science.adf5167](https://doi.org/10.1126/science.adf5167)
- Davies S. (2019) An Ethics of the System: Talking to Scientists about Research Integrity. *Science and Engineering Ethics*. Vol. 25. Is. 4. P. 1235–1253. DOI: [10.1007/s11948-018-0064-y](https://doi.org/10.1007/s11948-018-0064-y)
- Davies S.R., Lindvig K. (2021) Assembling Research Integrity: Negotiating a Policy Object in Scientific Governance. *Critical Policy Studies*. Vol. 15. Is. 4. P. 444–461. DOI: [10.1080/19460171.2021.1879660](https://doi.org/10.1080/19460171.2021.1879660)
- Dezhina I.G. (2023) Russia's Science Policy in 2018–2022: Controversial Signals. *Sotsiologicheskii Zhurnal*. Vol. 29. No. 2. P. 132–149. DOI: [10.19181/socjour.2023.29.2.10](https://doi.org/10.19181/socjour.2023.29.2.10)

- Fanelli D. (2009). How Many Scientists Fabricate and Falsify Research? A Systematic Review and Meta-Analysis of Survey Data. *PLoS ONE*. Vol. 4. Is. 5. DOI: [10.1371/journal.pone.0005738](https://doi.org/10.1371/journal.pone.0005738)
- Goldman G.T., Berman E., Halpern M., Johnson Ch., Kothari Y., Reed G., Rosenberge A.A. (2017) Ensuring scientific integrity in the Age of Trump. *Science*. Vol. 355. Is. 6326. P. 696–698. DOI: [10.1126/science.aam5733](https://doi.org/10.1126/science.aam5733)
- Goldman G.T., Carter J.M., Wang Y., Larson J.M. (2020) Perceived Losses of Scientific Integrity under the Trump Administration: A Survey of Federal Scientists. *PLoS ONE*. Vol. 15. Is. 4. DOI: [10.1371/journal.pone.0231929](https://doi.org/10.1371/journal.pone.0231929)
- Ioannidis J.P.A. (2014) How to Make More Published Research True. *PLoS Med*. Vol. 11. Is. 10. DOI: [10.1371/journal.pmed.1001747](https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1001747)
- McGarity T.O., Wagner W.E. (2008) *Bending Science: How Special Interests Corrupt Public Health Research*. Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press.
- Merton R.K. (2006) *Social Theory and Social Structure*. Moscow: AST: AST MOSKVA: KHRANITEL.
- Mooney C. (2005) *The Republican War on Science*. New York: Basic Books.
- Owen R., Pansera M., Macnaghten Ph., Randles S. (2021) Organisational Institutionalisation of Responsible Innovation. *Research Policy*. Vol. 50. Is. 1. DOI: [10.1016/j.respol.2020.104132](https://doi.org/10.1016/j.respol.2020.104132)
- Resnik D.B. (2003) From Baltimore to Bell Labs: Reflections on Two Decades of Debate about Scientific Misconduct. *Accountability in Research*. Vol. 10. Is. 2. P. 123–135. DOI: [10.1080/08989620300508](https://doi.org/10.1080/08989620300508)
- Resnik D.B., Rasmussen L.M., Kissling G.E. (2015) An International Study of Research Misconduct Policies. *Accountability in Research*. Vol. 22. Is. 5. P. 249–266. DOI: [10.1080/08989621.2014.9582](https://doi.org/10.1080/08989621.2014.9582)
- Sachs J.D., Karim S.A.S., Akinin L., Allen J. et al. (2022) The Lancet Commission on Lessons for the Future from the COVID-19 Pandemic. *Lancet*. Is. 10359. DOI: [10.1016/S0140-6736\(22\)01585-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(22)01585-9)
- Shaw D. (2019) The Quest for Clarity in Research Integrity: A Conceptual Schema. *Science and Engineering Ethics*. Vol. 25. Is. 4. P.1085–1093. DOI: [10.1007/s11948-018-0052-2](https://doi.org/10.1007/s11948-018-0052-2)
- Smaldino P.E., McElreath R. The Natural Selection of Bad Science. *Royal Society Open Science*. Is. 3. DOI: <https://doi.org/10.1098/rsos.160384>
- Sørensen M.P., Ravn T., Marušić A., Elizondo A.R., Kavouras P., Tjeldink J.K., Bendtsen A.-K. (2021) Strengthening Research Integrity: Which Topic Areas Should Organisations Focus On? *Humanities and Social Sciences Communication*. Is. 8. DOI: [10.1057/s41599-021-00874-y](https://doi.org/10.1057/s41599-021-00874-y)
- Sudas L.G. (2002) Nauchnyy etos kak faktor vyzhivaniya rossiyskoy nauki [Scholarly ethos as a factor of Russian Science survival]. *Rossiya i sovremennyy mir*. No. 2(35). P. 99–112.
- Turnhout E., Stuiver M., Klostermann J., Harms B., Leeuwis C. (2013) New Roles of Science in Society: Different Repertoires of Knowledge Brokering. *Science and Public Policy*. Vol. 40. Is. 3. P. 354–365. DOI: [10.1093/scipol/scs114](https://doi.org/10.1093/scipol/scs114)
- Vie K.J. (2022) Empowering the Research Community to Investigate Misconduct and Promote Research Integrity and Ethics: New Regulation in Scandinavia. *Science and Engineering Ethics*. Is. 28. DOI: [10.1007/s11948-022-00400-6](https://doi.org/10.1007/s11948-022-00400-6)
- Vvedenskaya E.V. (2022) “Pandemic of Publications”: Problems of Integrity in Science. *Naukovedcheskie issledovaniya*. No. 4. P. 7–28. DOI: [10.31249/scis/2022.04.01](https://doi.org/10.31249/scis/2022.04.01)
- Yurevich A.V., Yurevich M.A. (2021) Musor v nauke [Garbage in science]. *Vestnik Rossiyskoy akademii nauk*. Vol. 91. No. 8. P. 724–734. DOI: [10.31857/S0869587321080107](https://doi.org/10.31857/S0869587321080107)

Дата поступления/Received: 20.08.2023

## Целевые установки применения Российской Федерацией принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств

Филатов Михаил Станиславович

Аспирант, SPIN-код РИНЦ: [7338-3570](https://elibrary.ru/7338-3570), [mix98vvv@gmail.com](mailto:mix98vvv@gmail.com)

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, РФ.

### Аннотация

В статье предпринимается попытка проанализировать целевые установки реализации Россией принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств. Цель исследования — выявить целевые установки реализации этих принципов Российской Федерацией. В работе использованы такие методы, как анализ прессы, сравнительный, системный анализ, анализ документов, а также нормативистский метод. Основными результатами работы являются следующие положения. Анализ политики Российской Федерации по применению принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств на примерах Приднестровья, Косова и Крыма позволил выявить целевые установки применения указанных принципов Россией, влияющие на превалирование того или иного принципа. Эти целевые установки связаны с национальными интересами РФ, но в то же время имеют свою специфику. К этим целевым установкам относятся необходимость сохранения своей территориальной целостности; необходимость обеспечения безопасности вблизи государственных границ в целях защиты принципа территориальной целостности государств; необходимость защитить население от этнонациональных конфликтов внутри страны; необходимость защитить культурное многообразие страны. Выявленные целевые установки в случае их концептуализации и официального обнародования на государственном уровне позволят сделать позицию Российской Федерации в отношении реализации принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств более предсказуемой, что будет способствовать укреплению статуса России на международной арене как гаранта международного права и безопасности.

### Ключевые слова

Международные отношения, территориальная целостность, самоопределение, непризнанные государства, принцип территориальной целостности, право народа на самоопределение, Россия.

### Для цитирования

Филатов М.С. Целевые установки применения Российской Федерацией принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 100. С. 47–61. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-47-61

## Russian Federation's Targets for Applying Principles of the Right of Peoples to Self-Determination and Territorial Integrity of States

Mikhail S. Filatov

Postgraduate student, [mix98vvv@gmail.com](mailto:mix98vvv@gmail.com)

Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation

### Abstract

The article attempts to analyze Russia's objectives of implementing the principles of the right of peoples to self-determination and territorial integrity of states. The aim of the study is to identify the target settings for implementing the principles of the right of peoples to self-determination and the territorial integrity of states by the Russian Federation. The paper uses such methods as press analysis, comparative, systematic, document analysis and the normative method. The main results of the work are the following statements. The analysis of the policy of the Russian Federation on the application of the principles of the right of peoples to self-determination and the territorial integrity of states on the examples of Transnistria, Kosovo and Crimea allowed us to identify the targets of applying these principles by Russia, affecting the prevalence of one or another principle. These targets are related to the national interests of the Russian Federation, but at the same time have their own specifics. These targets include: the need to preserve its territorial integrity; the need to ensure security near state borders in order to protect the principle of territorial integrity of states; the need to protect the population from ethno-national conflicts within the country; the need to protect the cultural diversity of the country. The identified targets, in case of their conceptualization and official publication at the state level, will make the position of the Russian Federation in relation to implementing the principles of the right of peoples to self-determination and the territorial integrity of states more predictable, which will contribute to strengthening Russia's status in the international arena as a guarantor of international law and security.

### Keywords

International relations, territorial integrity, self-determination, unrecognized states, the principle of territorial integrity, the right to self-determination, Russia.

### For citation

Filatov M.S. (2023) Russian Federation's Targets for Applying Principles of the Right of Peoples to Self-Determination and Territorial Integrity of States. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 100. P. 47–61. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-47-61

## **Введение**

Появление большинства региональных и межгосударственных конфликтов объясняется столкновением принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств. Российская Федерация как один из ключевых центров силы в мире часто бывает вовлечена в урегулирование таких конфликтов. Выявление целевых установок, влияющих на применение Россией принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств, способствует эффективному принятию решений и повышению предсказуемости реагирования на случаи столкновения этих принципов.

Многие отечественные и зарубежные исследователи занимаются проблематикой соотношения вышеупомянутых принципов. По большей части они рассматривают эту проблему в ключе приоритета того или иного принципа. Часть ученых придерживается мнения, что превалирующим принципом является право народов на самоопределение [Czapliński et al. 2014; Сосенков 2020; Кашенков 2019]. Другая же группа ученых считает, что приоритетом обладает принцип территориальной целостности государств [Вельяминов и др. 2019; Хабриева 2010]. В научном сообществе существует также мнение, что ни один принцип не обладает приоритетным правом над другим.

Несмотря на широкую освещенность данной проблематики, до сих пор не было выделено целевых установок реализации Россией принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств, влияющих на поддержку той или иной стороны в ситуациях противоречия этих принципов. Выявление вышеназванных установок позволит сделать позицию России по реализации принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств более объективной и предсказуемой, что укрепит занимаемую Россией позицию гаранта международного права и безопасности.

Цель работы, таким образом, заключается в выявлении целевых установок применения Россией принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств.

В статье используются такие методы, как анализ прессы, сравнительный, системный анализ, анализ документов, а также нормативистский метод.

## **Проблема применения принципов в разрешении территориальных конфликтов**

Стабильность современных международных отношений в значительной степени зависит от корректной и правомерной реакции государств на ситуации столкновения принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств. Дело в том, что в основе большинства региональных и международных конфликтов лежит противоречие этих принципов.

Тщательный анализ источников принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств показывает, что противоречие между принципами является мнимым. Зачастую вышеназванные принципы трактуются в угоду политической конъюнктуры [Филатов 2022]. В аналогичных случаях столкновения двух принципов отдельные государства придерживаются противоположных позиций приоритета принципов, что разделяет заинтересованные стороны на противоборствующие лагеря. Играя важную роль в формировании современной системы международных отношений, Россия участвует в урегулировании конфликтов, основанных на столкновении принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств. Определение целевых установок, влияющих на политику России в области применения указанных принципов, даст возможность повысить предсказуемость принятия решений по поводу занимаемой позиции в ситуациях их столкновения.

Документально принципы права народов на самоопределение и территориальной целостности государств были закреплены в Уставе Организации Объединенных Наций, Декларации о принципах международного права и Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). Право народов на самоопределение призвано предоставить народам возможность самостоятельно определять свой политический, культурный и религиозный статус. Различают внутреннее и внешнее самоопределение. Внутреннее самоопределение подразумевает реализацию данного права внутри государственных границ прежде всего путем создания автономий и самостоятельных округов без нарушения целостности государственных границ. Внешнее самоопределение может быть реализовано в том случае, если возможности реализации внутреннего самоопределения отсутствуют [Там же, 68]. Формой внешнего самоопределения является сецессия (отделение) с целью создания независимого государства, вхождения в состав другого государства или образования нового государства совместно с другим государством [Al Sabbagh 2021].

Выделяя целевые установки, влияющие на политику РФ по применению принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств, необходимо обратить особое внимание на действующую Концепцию внешней политики Российской Федерации<sup>1</sup>, в которой определены основные направления внешнеполитической деятельности страны. Согласно Концепции, одним из ключевых национальных интересов Российской Федерации во внешней политике является сохранение ее территориальной целостности. Следовательно, политика Российской Федерации должна подразумевать создание условий для внутреннего самоопределения народов, проживающих на ее территории, что исключит возможность и необходимость внешнего самоопределения.

Чтобы проследить все меры, предпринимаемые РФ в направлении реализации принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств необходимо обратиться к причинам актуальности данных принципов для нашей страны. Как исчерпывающе отмечено в Концепции внешней политики РФ, Россия является государством, в котором на одной территории гармонично сосуществует множество народов. Создание условий для такого гармоничного сосуществования подразумевает уважение права народов на самоопределение и принципа территориальной целостности государств. Проведение политики по защите и корректной реализации принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств также позволит РФ укрепить свои позиции как внутри страны, так и на международной арене. Российская Федерация является гарантом международного права и обладает правом вето в Совете Безопасности ООН, что еще раз подтверждает необходимость адекватной оценки факторов и интересов, влияющих на применение нашей страной вышеуказанных принципов международного права. Далее изложены четыре целевые установки, которые оказывают влияние на позицию России по применению принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств.

**1. Необходимость сохранения своей территориальной целостности.** Несмотря на обязанность каждой страны поддерживать народы, борющиеся за самоопределение, важно изучать каждый конкретный случай реализации права на самоопределение. Поддержка борьбы за внешнее самоопределение народа, который не исчерпал всех возможностей для внутреннего самоопределения, может привести к созданию прецедента, способствующего нарушению принципа территориальной целостности государств.

<sup>1</sup> Указ об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/70811> (дата обращения: 10.07.2023).

Поднимая вопрос защиты территориальной целостности Российской Федерации, необходимо проанализировать реакцию России на самоопределение Приднестровья, Косово и Крыма.

Приднестровская Молдавская Республика (ПМР) — это государство, признанное лишь Абхазией и Южной Осетией, которые, в свою очередь, сами являются непризнанными (или частично признанными) государствами. В Приднестровье проживает более 220 тыс. граждан России [Галинский 2019, 136–142]. После распада СССР Молдавия была признана независимым государством в границах Молдавской Советской Социалистической Республики. Ввиду того, что государство, в состав которого территория ПМР входила ранее, перестало существовать в результате распада СССР, всякая возможность для внутреннего самоопределения Приднестровья была утрачена. Несмотря на попытки ПМР реализовать право на внешнее самоопределение посредством принятия Декларации о независимости, ее территория на международном уровне считается частью Молдавии. Ни один из многочисленных референдумов, проводимых правительством ПМССР, не был признан международным сообществом легитимным<sup>2</sup>. В данном случае Россия отказалась признавать независимость Приднестровья и заняла позицию страны-гаранта в переговорном формате «5+2», а также ранее предоставила оперативную группу войск для выполнения миротворческой миссии на территории Приднестровья.

Рассматривая Косовский прецедент, стоит отметить, что военно-политический блок НАТО вмешался в военные действия на Балканах в 1999 г., совершив серию воздушных бомбардировок югославских городов. 10 июня 1999 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию № 1244, согласно которой территория Косовского края перешла под контроль Организации Объединенных Наций<sup>3</sup>. Спустя девять лет, 17 февраля 2008 г., посредством принятия Декларации Косово объявило о своей независимости. Данное решение раскололо мировое сообщество на два лагеря — на тех, кто признает такое самоопределение Косово, и тех, кто не признает. Россия, как и Китай, два постоянных члена Совета Безопасности ООН, отказались признать независимость Республики Косово. Вопрос легитимности самопровозглашения посредством принятия декларации о независимости рассматривался в Международном суде ООН. Суд постановил, что международным правом не запрещено принятие деклараций о независимости, но на вопрос о легитимности самоопределения с помощью таковых отвечать отказался.

Рассматривая ситуацию самоопределения Крыма, стоит отметить, что средства для внутреннего самоопределения к моменту реализации внешнего самоопределения были исчерпаны. Военный переворот 2014 г. привел к власти нелегитимное правительство, которое публично демонстрировало русофобские настроения. Проведенная реформа основ языковой политики Украины уничтожила те культурные привилегии, которыми обладал русскоговорящий народ Крыма.

23–24 февраля 2014 г. была проведена смена исполнительных органов власти Севастополя. 27 февраля проукраинское правительство было распущено. Глава нового правительства Крыма Сергей Аксенов выступил против признания нового руководства Украины. После им было направлено обращение к Российской Федерации, в котором он просил посодествовать в обеспечении мира и спокойствия на территории Автономной Республики Крым. В тот же день крымский парламент назначил референдум о расширении полномочий автономии. Вышеуказанные действия получили широкую поддержку со стороны подавляющего большинства

<sup>2</sup> Харитоновна Н.И. Международно-политическое измерение приднестровского конфликта: стратегические подходы к урегулированию: дис... д-р. полит. наук. М., 2019. С. 435.

<sup>3</sup> Ghulam Nabi Fai. Self-determination: Collective peoples' right // Foreign Policy News [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nation.com.pk/15-Jan-2021/self-determination-collective-peoples-right> (дата обращения: 15.07.2023).

населения Крыма. 16 марта в Крыму был проведен референдум, в результате которого была признана независимость Республики Крым. 18 марта Крымская Республика вошла в состав РФ путем подписания соответствующего международного договора.

Таким образом, в ситуации самоопределения Крыма мы наблюдаем пример чистого внешнего самоопределения с проведением необходимого референдума и в условиях невозможности внутреннего самоопределения ввиду дискриминационной политики, действовавшей на Украине.

Политика Российской Федерации в отношении поддержки народов, борющихся за самоопределение, направлена на недопущение создания прецедентов, которые бы могли способствовать образованию ситуаций, угрожающих территориальной целостности Российской Федерации.

В целом проводимая РФ политика по реализации принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств направлена на нейтрализацию пагубных последствий просчетов и недоработок советской государственной национальной политики [Соколова 2016]. Был издан Указ Президента РФ от 15 июня 1996 г. о принятии Концепции государственной национальной политики РФ. Тогда были заложены основы приоритетных направлений центральной власти в отношении разрешения этнонациональных вопросов [Там же, 56]. Особое внимание в Концепции уделено таким формам реализации права народов на внутреннее самоопределение, как создание национально-территориальных автономий. Согласно Концепции, органы местного самоуправления должны напрямую защищать интересы граждан в соответствии с национальными и культурными потребностями. Благодаря законам «Об общественных объединениях» и «О национально-культурной автономии», принятым в 1995–1996 гг., у всех национальных общин появилось право на автономию. Тем не менее в области межэтнических отношений не только остались нерешенные, но и возникли новые вопросы, связанные с проявлениями ксенофобии, межнациональной неприязни, этнического и религиозного экстремизма, терроризма. Во многих регионах страны нарастала латентная межэтническая напряженность. Социально-экономические проблемы, бесконтрольные миграционные потоки, этническое неравенство и распространение психологии насилия привели к возникновению межэтнических противоречий в государстве [Абдуллаев 2017, 10].

Далее была разработана и принята Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г., которая была призвана способствовать сохранению культурного многообразия России, укреплению мира и сохранению территориальной целостности государства [Болотина, Исаева 2016, 38]. Для улучшения скоординированной работы всех ступеней власти Стратегия указывает на необходимость введения ответственности должностных лиц всех уровней за состояние межэтнических отношений [Там же, 36–37]. В 2013 г. был также принят Закон № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений». Этот нормативно-правовой акт предоставил региональным и местным органам власти больше возможностей по воздействию на сферу межнациональных отношений на подконтрольных им территориях. Помимо прочего, Стратегия охватывает вопросы патриотического воспитания, отмечая его важность для будущей территориальной целостности России.

В контексте защиты территориальной целостности Российской Федерации необходимо упомянуть Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Защита территориальной целостности Российской Федерации является одной из ключевых целей обеспечения государственной и общественной безопасности,

закрепленных в Стратегии. Реализация этих целей, согласно Стратегии, предполагает выполнение ряда задач, таких как недопущение вмешательства во внутренние дела Российской Федерации, пресечение разведывательной и иной деятельности специальных служб, организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, наносящей ущерб национальным интересам Российской Федерации, а также обеспечение защиты и охраны государственной границы Российской Федерации.

С учетом долгосрочных тенденций развития ситуации в мире одним из основных национальных интересов РФ в сфере внешней политики является защита территории и конституционного строя от внешнего вмешательства. После утверждения государственности Российской Федерации страна столкнулась с рядом новых проблем, которые выдвигают на передний план вопрос территориальной целостности и механизмов ее сохранения. Распад СССР породил ряд претензий со стороны бывших республик по отношению к территориям, вошедшим в состав Российской Федерации [Нацвлишвили, Золоева 2017].

**2. Необходимость обеспечить безопасность вблизи государственных границ в целях защиты принципа территориальной целостности государств.** Исходя из принципа неделимости международной безопасности (в глобальном и региональном аспектах), Российская Федерация стремится к ее обеспечению в равной степени для всех государств на основе взаимности. Как показывает история, в локальные конфликты зачастую впоследствии оказываются вовлечены страны всего региона, а иногда и всего мира. Из этого следует, что любой конфликт, в особенности у границ страны, является угрозой для ее территориальной целостности и нуждается в принятии всех необходимых законных мер по его урегулированию.

Так, конфликт в Нагорном Карабахе оказал воздействие не только на непосредственных участников конфликта — Армению и Азербайджан, но и на внешнюю политику Российской Федерации. Турция руками Азербайджана пыталась отвлечь внимание России от продвижения своих интересов на Востоке. Турция оказала Азербайджану военную помощь, включая поставки оружия, что вызвало обеспокоенность России. Кроме того, президент Турции Реджеп Тайип Эрдоган делал провокационные заявления и обвинял Россию в нерешительности и непризнании азербайджанской власти над Нагорным Карабахом. Россия в качестве посредника и союзника Армении возлагала на Турцию и Азербайджан ответственность за эскалацию конфликта и заявляла о нарушении мирного соглашения о прекращении огня. Россия также выразила свою обеспокоенность проникновением турецких сил и сирийских наемников в Нагорный Карабах. Однако после подписания мирного соглашения и установления российской миротворческой миссии в Нагорном Карабахе Россия и Турция начали вести диалог и находить точки соприкосновения. Хотя отношения между двумя государствами по-прежнему остаются сложными, страны пытаются поддерживать рабочие отношения по ряду вопросов, таких как ситуация в Сирии и Ливии [Isachenko 2020].

Президент России В.В. Путин отметил, что угрозой также является то, что НАТО разместила войска в государствах, расположенных вблизи российских и белорусских границ: Болгарии, Венгрии, Польше, Румынии, Чехии. Он подчеркнул, что такие действия Североатлантического Альянса являются явным нарушением Договора о ракетах малой и средней дальности, поскольку пусковые установки, которые будут размещаться в Польше после введения в строй РЛС в Румынии, могут быть легко использованы для размещения ракет средней и меньшей дальности.

Ставя основной целью поддержание и укрепление международного мира и безопасности, Россия уделяет приоритетное внимание использованию мирных средств (переговоров, посредничества, дипломатии, «добрых услуг») для разрешения международных споров и конфликтов, беря за основу принципы взаимного уважения, компромиссов и баланса легитимных

интересов. Россия стремится нейтрализовать попытки любых государств и межгосударственных объединений добиваться глобального военного господства, направлять свои дипломатические усилия за пределы сферы своей ответственности, претворять в жизнь свое видение международной безопасности, в которой мирное существование одних государств достигается путем ущемления законных прав и интересов других.

Российская Федерация преследует цель противодействовать вмешательству во внутренние дела суверенных государств, которое прежде всего направлено на усугубление внутривнутриполитической обстановки, на неконституционную смену власти или нарушение территориальной целостности государств. Обеспечивая стратегическую стабильность, РФ стремится устранить предпосылки для развязывания глобальной войны, риск применения ядерного и других видов оружия массового поражения. Россия ставит своей целью сформировать обновленную архитектуру международной безопасности для предотвращения и урегулирования международных и внутренних вооруженных конфликтов, стремится противодействовать транснациональным вызовам и угрозам в отдельных сферах международной безопасности.

В интересах обеспечения региональной безопасности Российская Федерация поддерживает обороноспособность своих союзников и активно работает над внедрением превентивных мер по сдерживанию внешнего вмешательства во внутренние дела соседних государств со стороны недружественных стран. Россия активно взаимодействует с государствами-участниками Содружества независимых государств (СНГ) и Организации Договора о Коллективной Безопасности (ОДКБ) по вопросам безопасности. Она предоставляет финансовую и техническую помощь, проводит совместные военные учения и тренировки и обменивается информацией о потенциальных угрозах. Москва активно работает также над обеспечением кибербезопасности страны. Российские специалисты защищают государственную информационную инфраструктуру от кибератак, направленных на нарушение экономической и политической стабильности России. Кроме того, они оказывают техническую помощь другим странам для защиты их критически важной информационной инфраструктуры.

Российская Федерация способствует созданию и совершенствованию механизмов обеспечения региональной безопасности и антикризисного управления в стратегически важных регионах. Россия — один из основных участников Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), которая была создана для укрепления взаимодействия между странами Центральной и Юго-Восточной Азии. ШОС работает над обеспечением стабильности и безопасности региона и совершенствованием механизмов антикризисного управления.

РФ является одной из стран – основателей ОДКБ, которая была создана для защиты интересов ее членов в области безопасности и обороны. ОДКБ работает над противодействием транснациональным угрозам, таким как терроризм и организованная преступность, и совершенствованием механизмов антикризисного управления.

Россия является также членом Евразийского экономического союза (ЕАЭС), который был создан с целью укрепления экономического сотрудничества и интеграции между государствами-членами, а именно Россией, Беларуссией, Казахстаном, Арменией и Киргизией. ЕАЭС работает над развитием общего регулирования торговли, согласованием экономической политики, созданием единого таможенного союза и гармонизацией законодательства в области экономики и социальных вопросов. ЕАЭС также стремится к увеличению инвестиций, улучшению конкурентоспособности региона и способствует экономическому развитию государств-членов.

Россия — один из участников объединения стран БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южная Африка), которое было создано для развития экономического и политического сотрудничества между странами-членами. БРИКС работает над укреплением сотрудничества и развития в рамках нового многополярного мироустройства. БРИКС — это платформа для совместного развития и диверсификации экономик, а также противостояния односторонним определениям международных экономических правил и норм. Организация работает над формированием сильного экономического блока, основанного на принципах взаимовыгодного сотрудничества, справедливости и многостороннего диалога. Главные направления работы БРИКС включают развитие экономической интеграции, сотрудничество в торговле и инвестициях, координацию макроэкономической политики, а также укрепление позиции на международных форумах и институциях. БРИКС также активно поддерживает развивающиеся страны и способствует снижению экономической и политической зависимости от западных экономик и финансовых институтов.

**3. Необходимость защитить население от этнонациональных конфликтов и сплотить население внутри страны.** Несмотря на международную природу принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности, их реализация находит свое проявление также и во внутренней политике государства. Защита прав и интересов народов, проживающих на территории страны, является обязанностью каждого государства – подписанта Устава ООН.

Безусловно, основами проводимой национальной политики должно являться уважение интересов и ценностей всех народов, а также непримиримость к этническому национализму, исключение любых форм дискриминации по национальному, религиозному, половому и культурному признаку. Для реализации задач обеспечения гармоничного сосуществования различных народов на территории РФ была принята уже упомянутая выше Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. В Стратегии первоочередное внимание уделяется укреплению сплоченности многонационального населения и профилактике экстремизма в России. В целом Стратегия закрепляет положения, призванные обеспечить равные права народов, проживающих на территории Российской Федерации, создание условий, при которых им было бы доступно мирное сосуществование и развитие без каких-либо форм дискриминации.

Еще одна немаловажная задача, способствующая созданию условий для внутреннего самоопределения народов, проживающих на территории страны, — это урегулирование взаимоотношений между центром и субъектами федерации. Проблема конфликтов интересов между регионами и центром стала особенно острой в период с 1991 г. до конца 1990-х гг. В этот период субъекты Российской Федерации стремились усилить свою независимость от центральной власти и получить больше полномочий, прежде всего в экономической сфере. В то же время федеральные органы власти стремились сохранить централизованное управление и контроль над экономикой страны. В.А. Тишков и Ю.П. Шабаев отмечают, что формирование и всплеск активности этнокультурных и националистических групп, организаций и даже массовых движений в России породили интерес отечественных исследователей к этнополитической проблематике. Именно в начале 90-х гг. этнополитический вопрос становится одним из ключевых во внутренней политике государства<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Тишков В.А., Шабаев Ю.П. Этнополитология: Политические функции этничности. Москва: Издательство Московского университета, 2019.

Помимо прочего, конфликты между центром и субъектами федерации были вызваны желанием субъектов получить приоритет местного законодательства над Конституцией РФ, что означало бы утрату одной из основных функций российского государства — законодательной, а также ставило бы под сомнение монополию центральной власти на легитимное насилие. Помимо приоритета законодательства, субъекты федерации также просили предоставить им право самостоятельно определять свое национально-государственное устройство, решать вопросы о внешнем самоопределении (выходе из состава РФ) без соблюдения условия невозможности внутреннего самоопределения. Основными участниками противостояния центру были Татарстан, Башкортостан, Чечня, Тыва и Якутия [Амелин 2015, 118; Бугай 2017, 58; Суслов 2015, 33]. В результате этого противостояния 31 марта 1992 г. было найдено компромиссное решение, получившее выражение в форме договора. Этот договор предполагал предоставление больших прав субъектам федерации и стал компромиссом между федеральным центром и субъектами [Баскаева 2014]. Татарстан и Чечня отказались от подписания договора. Признание суверенитета Татарстана внутри РФ, предоставление преференций по увеличению квот на экспорт добытой нефти для Казани помогли удержать республику в конституционном поле России. В дальнейшем центр начал забирать полномочия у автономий, концентрируя власть в своих руках. В 2000-х гг. конституции национальных республик были приведены в соответствие с Конституцией России; была устранена также практика договорных отношений между центром и субъектами Федерации.

Помимо противодействия межнациональным конфликтам, урегулирования взаимоотношений между центром и республиками, Россия намерена решать еще одну немаловажную задачу для создания благоприятных условий для внутреннего самоопределения народов, проживающих на ее территории. Противодействие внешнему иностранному информационно-психологическому воздействию является одной из важных задач на пути к достижению гармоничного развития всех народов России. В целях защиты своего общества от деструктивного иностранного информационно-психологического воздействия Россия намерена развивать безопасное информационное пространство [Там же]. В связи с этим составляются государственные заказы на создание произведений литературы и изобразительного искусства, кино, театра, телевидения, видео- и онлайн-постановок. В целях развития безопасного информационного пространства оказывается государственная поддержка по предоставлению услуг, направленных на сохранение традиционной русской культуры и духовно-нравственных ценностей, защиту исторической правды и сохранение исторической памяти. Традиционные культурно-нравственные ценности рассматриваются Российской Федерацией как основа российского общества, их сохранение необходимо для защиты суверенитета страны, а также для обеспечения единства многонационального и многоконфессионального союза равноправных народов России.

Реализуются защита и поддержка русского языка как государственного языка федерации, усиление контроля за соблюдением правил современного русского литературного языка и культуры общения, а также защита российского общества от экспансии внешних идеологий и ценностей. В частности, 1 июля 2020 года по итогам общероссийского голосования были приняты поправки в Конституцию РФ. Изменения статьи 68 Конституции РФ также были направлены на укрепление роли русского языка. В образовательную программу учебных учреждений были введены уроки по обеспечению духовного, нравственного и патриотического воспитания на исторических и

современных примерах, по развитию социальных проектов и движений. Проводится активная политика по укреплению роли России в глобальной гуманитарной, культурной, научной и образовательной сферах.

Особое внимание Российская Федерация намерена уделять также созданию условий для защиты прав и законных интересов ее граждан как внутри страны, так и за рубежом. В этом ей поможет выстраивание эффективных глобальных и региональных механизмов, основанных на договорах и иных дипломатических средствах. Так, например, Россия является членом Всемирной торговой организации (ВТО) с 2012 г., что позволяет ей обращаться в организацию для защиты интересов российских компаний и граждан в случаях нарушений правил, установленных ВТО. При выстраивании такого рода отношений важно иметь в виду, что ключевым элементом принципа права на самоопределение является принцип равноправия народов. При проведении внутренней и внешней политики РФ важно создавать такие условия для народов, проживающих на ее территории, при которых уважаются идентичность и права всех народов.

**4. Необходимость защитить культурное многообразие страны.** Несмотря на всю важность совместного проживания народов на одной территории в условиях равноправия и отсутствия любых форм дискриминации, для гармоничного развития народов необходимо сохранение их культурного многообразия, поскольку право народов на внутреннее самоопределение также подразумевает сохранение особенностей их культуры и создание условий для их развития.

Многие отечественные ученые занимаются исследованием проблематики, связанной с созданием условий для сохранения культурного многообразия страны при учете направленности внутренней политики на сплочение народов России, в качестве единой гражданской нации при сохранении этнического многообразия. Ю.Б. Тарасова и В.А. Баскаков исследуют механизмы управления этнокультурной сферой на различных уровнях административного управления [Тарасова, Баскаков 2018]. По их мнению, механизмы управления этнокультурной жизнью общества еще не отлажены и нуждаются в дальнейшей доработке.

Тем не менее следует отметить следующие шаги руководства страны, направленные на защиту культурного многообразия РФ. В 2019 г. при поддержке гранта Президента Российской Федерации была принята «Всероссийская программа по развитию этнокультурных социально-ориентированных некоммерческих организаций «ЭтНик». Основным направлением проекта стало продвижение этнокультурных социально-ориентированных проектов (СОНКО). Предполагалось, что проект повысит привлекательность и узнаваемость региональных СОНКО и тем самым поспособствует защите культур разных национальностей и народов.

В 2022 г. в России, согласно указу Президента, был проведен год культурного наследия народов России. Целью этой акции была популяризация народного искусства, сохранения культурных традиций, памятников истории и культуры, этнокультурного многообразия, культурной самобытности всех народов и этнических общностей Российской Федерации. На заседании организационного комитета данного проекта были разработаны и утверждены 180 различных мероприятий, посвященных сохранению, изучению и популяризации объектов культурного наследия. В числе мероприятий также были международные программы и акции.

Отдельно следует выделить действия, направленные на поддержание культурного многообразия страны, предпринимаемые политическими партиями. Так, например, «Единая Россия» в качестве основных направлений этнокультурной политики партии определяет

усиление государственной поддержки культуры, понимая под этим сохранение культурного наследия России, приобщение людей к ценностям культуры, развитие внутреннего туризма, сохранение и развитие российского села с его особым укладом и культурными традициями.

Культурное и гуманитарное развитие страны безусловно связано с сохранением, освоением и развитием культурного наследия народов России, поскольку оно содержит в себе весь исторический, нравственный и духовный культурный опыт, накопленный российской цивилизацией за время ее существования. И в силу этого народ является основой и источником развития, сохранения единства и самобытности страны [Аристархов 2019, 2]. Вторым фундаментальным основанием новой культурной политики выступает русский язык. Продвижение русского языка в качестве языка межнационального государственного общения без ущемления прав на развитие других языков народов России создаст возможность для объединения и сплочения всех граждан страны. Русский язык обладает неисчерпаемыми возможностями для передачи сложных понятий, мыслей, образов и чувств. Использование его в качестве языка межнационального общения позволит создать условия для взаимопонимания и согласия народов России<sup>5</sup>.

В числе национальных интересов во внешней политике Россия выделяет укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей, сохранение культурного и исторического наследия многонационального народа Российской Федерации. Новая политика государства в области культуры, направленная на сохранение традиций и национальной самобытности всех народов страны, способствует развитию межнациональных (межэтнических) и межрегиональных культурных связей.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации закрепляет положение о том, что основой суверенитета и государственности страны являются культурно-исторические ценности и таланты народа. Защита и сохранение культурно-исторического наследия нашей страны является одной из ключевых целей, закрепленных в Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года. Достижение этой цели обеспечивается через сохранение и приумножение «культурного наследия народов России путем создания возможностей доступа к культурным ценностям, материальному и нематериальному историческому наследию народов России, развития национального волонтерского движения и подготовки национальных кадров в сфере культуры, расширения соответствующих научных исследований, пропаганды достижений народов России через учреждения культуры и СМИ, введения в систему образования элементов этнокультурного просвещения, поддержки двуязычия и многоязычия и т.д.»<sup>6</sup>.

Благодаря принятой Стратегии государственной культурной политики сегодня культура привносится во все сферы человеческой деятельности. Документ предусматривает создание условий для развития культурной образовательной среды, включая музеи, театры, библиотеки, школы и вузы. В рамках новой стратегии государственной культурной политики также ставится задача развития культурной индустрии и создания условий для устойчивого развития экономических форм культурной деятельности. Это реализуется посредством проведения культурных мероприятий, таких как фестивали и концерты, создания новых рабочих мест в сфере

<sup>5</sup> Аналитический вестник № 18(571). С. 10 // Совет Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/media/files/41d55fab4f6341ddd7c7.pdf> (дата обращения: 15.07.2023).

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 19.12.2012 N 1666 (ред. от 06.12.2018) «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_139350/ff30f91360f2917b325d507685fd90353895d2bd/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139350/ff30f91360f2917b325d507685fd90353895d2bd/) (дата обращения: 15.07.2023).

культуры и туризма. «Государственная культурная политика признается неотъемлемой частью Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, гарантом сохранения единого культурного пространства и территориальной целостности России»<sup>7</sup>.

Обобщая, следует отметить, что целевые установки, влияющие на политику РФ по применению принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств, были сформулированы на основании национальных интересов, закрепленных в Стратегии национальной безопасности, а также целей внешней политики РФ, закрепленных в действующей Концепции внешней политики Российской Федерации. Выявленные установки могут поспособствовать более предсказуемому применению Россией принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств. Предсказуемое и легитимное применение вышеуказанных принципов позволит России укрепиться в глазах других государств в качестве благонадежного партнера и гаранта международного права. Соблюдение юридически верного и соответствующего национальным интересам и внешнеполитическим целям России применения международно-правовых принципов важно не только для укрепления роли РФ в международных отношениях, но и для мирного сосуществования и сотрудничества между государствами.

Исходя из выявленных целевых установок, можно сформулировать следующие элементы актуальной политики Российской Федерации по применению принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств:

- 1) Российская Федерация уважает равное право каждого народа, проживающего как на территории РФ, так и за ее пределами, на внутреннее самоопределение, а в случае невозможности внутреннего самоопределения — на внешнее самоопределение;
- 2) Российская Федерация способствует реализации права на внутреннее самоопределение путем создания равных условий для самоуправления народов, проживающих на ее территории;
- 3) Российская Федерация всеми законными способами поддерживает народы, борющиеся за внешнее самоопределение в государствах, где реализация права на внутреннее самоопределение является невозможной в силу препятствующей внутренней политики государства, которая выражается в форме дискриминации, агрессии против мирного населения, массовых нарушений прав человека, а также запрета пользоваться своим языком, культурой, исповедовать свою религию (как частный случай дискриминации);
- 4) Российская Федерация воздерживается от территориальных претензий и посягательств на существующие границы, в том числе воздерживается от применения силы или угрозы силой против государственных границ и политической независимости других государств за исключением случаев самообороны и исполнения резолюции Совета Безопасности ООН;
- 5) Россия осознает свою особую историческую и территориальную роль в мире и реализует свою миротворческую миссию посредством отстаивания принципов международного права и исполнения договорных обязательств.

### **Заключение**

Подводя итоги, нужно отметить, что в последние годы Российская Федерация проводит активную политику по поддержке права народов на самоопределение и по защите своей территориальной целостности, тем самым отстаивая свои национальные интересы. Из анализа

<sup>7</sup> Указ Президента РФ от 24.12.2014 N 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39208> (дата обращения: 15.07.2023)

ситуаций применения Россией принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств можно выявить целевые установки, влияющие на политику РФ в данном направлении. Эти целевые установки во многом пересекаются с основными национальными интересами нашей страны и ключевыми направлениями российской внешней политики. Тем не менее целевые установки применения Россией принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств обладают своей спецификой. По итогам анализа удалось выявить такие целевые установки, как необходимость сохранения своей территориальной целостности; необходимость обеспечения безопасности вблизи государственных границ в целях защиты принципа территориальной целостности государств; необходимость защитить население от этнонациональных конфликтов внутри страны; необходимость защитить культурное многообразие страны.

#### **Список литературы:**

Абдуллаев М.Н. Стратегия и основные направления государственной национальной политики Российской Федерации // Юридический вестник. Журнал ДГУ. 2017. № 4. С. 9–13. DOI: [10.21779/2224-0241-2017-24-4-9-13](https://doi.org/10.21779/2224-0241-2017-24-4-9-13)

Амелин В.В. Взаимодействие органов власти и НКО по реализации Стратегии государственной национальной политики (региональный аспект) // Вестник Российской нации. 2015. № 4(42). С. 115–126.

Аристархов В.В. Основы «Основ». О смыслах государственной культурной политики // Культурологический журнал. 2019. № 2(36). URL: [http://cr-journal.ru/files/file/06\\_2019\\_11\\_13\\_46\\_1561720426.pdf](http://cr-journal.ru/files/file/06_2019_11_13_46_1561720426.pdf)

Баскаев Е.В. Роль Федеративного договора 1992 года в формировании политических и межэтнических отношений // Новое слово в науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований. 2014. № 13. С. 64–69.

Болотина И.И., Исаева А.Ю. Анализ стратегии государственной национальной политики России до 2025 года // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2016. № 1. С. 31–39.

Бугай Н.Ф. Проблема межэтнических отношений Российской Федерации в современной историографии. 1990-е – 2017 гг. // Белые пятна российской и мировой истории. 2017. № 4–5. С. 53–76.

Вельяминов Г.М., Вознесенская Н.Н., Курбанов Р.А. Воссоединение Крыма с Россией // Закон и право. 2019. № 1. С. 15–24. DOI: [10.24411/2073-3313-2019-10001](https://doi.org/10.24411/2073-3313-2019-10001)

Галинский Я.О. Национальная идея как детерминант самоопределения и консолидации приднестровского народа // Власть. 2019. № 2. С. 136–142. DOI: [10.31171/vlast.v27i2.6340](https://doi.org/10.31171/vlast.v27i2.6340)

Кашенков Р.Ю. Соотношение принципа территориальной целостности и принципа равноправия и самоопределения народов (на примере Крыма) // Modern Science. 2019. № 6–3. С. 94–99.

Нацвлишвили Н., Золоева З.Т. Проблема континуитета («продолжательства») РФ после распада СССР // Научно-техническая конференция обучающихся и молодых ученых СКГМИ (ГТУ) «НТК-2017». Владикавказ: Северо-Кавказский горно-металлургический институт (Государственный технологический университет), 2017. С. 270–274.

Соколова Ф.Х. Эволюция национальной политики России в конце XX – начале XXI века // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. 2016. № 6. С. 54–67. DOI: [10.17238/issn2227-6564.2016.6.54](https://doi.org/10.17238/issn2227-6564.2016.6.54)

Сосенков Ф.С. Право наций на самоопределение как принцип международного права в контексте территориальной целостности государства // Юридическая техника. 2020. № 14. С. 515–516.

Суслов Е.В. Динамика изменений, внесенных в конституцию республики Марий Эл, как индикатор обеспечения социально-политического порядка в республике // Марийский юридический вестник. 2015. № 3(14). С. 30–35.

Тарасова Ю.Б., Баскаков В.А. Корпоративная стратегия как условие развития этнокультурной сферы в контексте культурной политики России // Культура и цивилизация. 2018. № 6А. С. 127–133.

Филатов М.С. Политическая практика применения и толкования принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств // Среднерусский вестник общественных наук. 2022. Т. 17. № 6. С. 67–86. DOI: [10.22394/2071-2367-2022-17-6-67-86](https://doi.org/10.22394/2071-2367-2022-17-6-67-86)

Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2010.

Al Sabbagh J. The Right to Self-Determination of Modern Secessionist Movements under International Law // International Review of Law. 2021. Vol. 10. Is. 1. DOI: [10.29117/irl.2021.0163](https://doi.org/10.29117/irl.2021.0163)

Czapliński W., Wyrozumska A. Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe wydanie. Warszawa: C.H. Beck, 2014.

Isachenko D. Türkei-Russland-Partnerschaft im Krieg um Bergkarabach: militarisierte Friedensstiftung mit Folgen für die Konflikttransformation // SWP-Aktuell 2020/A 88. 2020. DOI: [10.18449/2020A88](https://doi.org/10.18449/2020A88)

#### References:

Abdullaev M.N. (2017) The Strategy and Main Directions of the State National Policy of the Russian Federation. *Yuridicheskiy vestnik. Zhurnal DGU*. No. 4. P. 9–13. DOI: [10.21779/2224-0241-2017-24-4-9-13](https://doi.org/10.21779/2224-0241-2017-24-4-9-13)

Al Sabbagh J. (2021) The Right to Self-Determination of Modern Secessionist Movements under International Law. *International Review of Law*. Vol. 10. Is. 1. DOI: [10.29117/irl.2021.0163](https://doi.org/10.29117/irl.2021.0163)

Amelin V.V. (2015) Interaction between the Authorities and National-Cultural Organizations for the Implementation of the Strategy of State National Policy (Regional Aspect). *Vestnik Rossiyskoy natsii*. No. 4(42). P. 115–126.

Aristarkhov V.V. (2019) Osnovy «Osnov». O smyslakh gosudarstvennoy kul'turnoy politiki [Basics of “basics”. On the meaning of the state cultural policy]. *Kul'turologicheskiy zhurnal*. No. 2(36). Available at: [http://cr-journal.ru/files/file/06\\_2019\\_11\\_13\\_46\\_1561720426.pdf](http://cr-journal.ru/files/file/06_2019_11_13_46_1561720426.pdf)

Baskaeva E.V. (2014) Rol' Federativnogo dogovora 1992 goda v formirovanii politicheskikh i mezh-etnicheskikh otnosheniy [The role of the 1992 Federal Treaty in the formation of political and interethnic relations]. *Novoye slovo v nauke i praktike: gipotezy i aprobatsiya rezul'tatov issledovaniy*. No. 13. P. 64–69.

Bolotina I.I., Ysaeva A.Y. (2016) Analysis of the Strategy of State National Policy of Russia to 2025. *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnyye nauki*. No. 1. P. 31–39.

Bugai N.F. (2017) The Problem of Interethnic Relations in the Russian Federation in Modern Historiography. The 1990s to 2017. *Belyye pyatna rossiyskoy i mirovoy istorii*. No. 4–5. P. 53–76.

Czapliński W., Wyrozumska A. (2014) *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe wydanie*. Warszawa: C.H. Beck.

Filatov M.S. (2022) Political Practice of Application and Interpretation of the Principles of the Peoples' Right to Self-Determination and Territorial Integrity of States. *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk*. Vol. 17. No. 6. P. 67–86. DOI: [10.22394/2071-2367-2022-17-6-67-86](https://doi.org/10.22394/2071-2367-2022-17-6-67-86)

Galinsky Y.O. (2019) National Idea as a Determinant of Self-Determination and Consolidation of the Pridnestrovian People. *Vlast'*. No. 2. P. 136–142. DOI: [10.31171/vlast.v27i2.6340](https://doi.org/10.31171/vlast.v27i2.6340)

- Isachenko D. (2020) Türkei-Russland-Partnerschaft im Krieg um Bergkarabach: militarisierte Friedensstiftung mit Folgen für die Konflikttransformation. *SWP-Aktuell 2020/A 88*. DOI: [10.18449/2020A88](https://doi.org/10.18449/2020A88)
- Kashenkov R.Y. (2019) Sootnosheniye printsipa territorial'noy tselostnosti i printsipa ravnopraviya i samoopredeleniya narodov (na primere Kryma) [Correlation of the principle of territorial integrity and the principle of equality and self-determination of peoples (on the example of Crimea)]. *Modern Science*. No. 6-3. P. 94-99.
- Khabrieva T.Y. (2010) *Modern Problems of Self-Determination of Ethnos*. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF.
- Natsvlisvili N., Zoloyeva Z.T. (2017) Problema kontinuiteta («prodolzhatel'stva») RF posle raspada SSSR [The problem of continuity ("continuance") of the Russian Federation after the collapse of the USSR]. *Nauchno-tekhnicheskaya konferentsiya obuchayushchikhsya i molodykh uchenykh SKGMI (GTU) «NTK-2017»*. Vladikavkaz: Severo-Kavkazskiy gorno-metallurgicheskiy institut (Gosudarstvennyy tekhnologicheskiy universitet). P. 270-274.
- Sokolova F.Kh. (2016) The Evolution of the Russian National Policy in the Late 20th and Early 21st Century. *Vestnik Severnogo (Arkticheskogo) federal'nogo universiteta*. No. 6. P. 54-67. DOI: [10.17238/issn2227-6564.2016.6.54](https://doi.org/10.17238/issn2227-6564.2016.6.54)
- Sosenkov F.S. (2020) Pravo natsiy na samoopredeleniye kak printsip mezhdunarodnogo prava v kontekste territorial'noy tselostnosti gosudarstva [The right of nations to self-determination as a principle of international law in the context of the territorial integrity of the state]. *Yuridicheskaya tekhnika*. No. 14. P. 515-516.
- Suslov E.V. (2015) The Dynamics of the Changes Made to the Constitution of the Republic of Mari El as the Indicator of Providing Social and Political Order in the Republic. *Mariyskiy yuridicheskiy vestnik*. No. 3(14). P. 30-35.
- Tarasova Y.B., Baskakov V.A. (2018) Corporate Strategy as A Condition for the Development of the Ethnocultural Sphere in the Context of Russia's Cultural Policy. *Kul'tura i tsivilizatsiya*. No. 6A. P. 127-133.
- Velyaminov G.M., Voznesenskaya N.N., Kurbanov R.A. (2019) Crimean Reunification with Russia. *Zakon i pravo*. No. 1. P. 15-24. DOI: [10.24411/2073-3313-2019-10001](https://doi.org/10.24411/2073-3313-2019-10001)

Дата поступления/Received: 17.08.2023

## Андрей Андреевич Андреев — первый куратор советской жилищной кооперации (1924–1925)

Червяков Руслан Юнадиевич

Аспирант, SPIN-код РИНЦ: [5386-8987](#), ORCID: [0000-0002-3444-5791](#), [tcherviakov.ruslan@yandex.ru](mailto:tcherviakov.ruslan@yandex.ru)

Исторический факультет, МГУ имени М.В. Ломоносова; старший научный редактор «Большой российской энциклопедии», Москва, РФ

### Аннотация

Статья посвящена анализу деятельности советского партийного деятеля А.А. Андреева в сфере жилищной кооперации. Цель — определить, каков был его вклад в становление и развитие нового кооперативного движения. Статья основана на впервые вводимых в научный оборот архивных материалах, материалах периодической печати, мемуарах. Для достижения поставленной цели использовались системный подход при анализе источников, историко-типологический, историко-генетический и историко-психологический методы. В феврале 1924 г. секретарем ЦК, ответственным за развитие жилищной кооперации в СССР, стал А.А. Андреев, до того занимавший пост первого секретаря ЦК Союза рабочих железных дорог. За время работы в секретариате ЦК он выступил с рядом заявлений как на страницах газет, так и с трибун партийных форумов, в которых была сформулирована программа развития советской жилищной кооперации. Она подразумевала коллективное участие партийных, хозяйственных, профсоюзных и комсомольских структур в деле преодоления жилищного кризиса. В то же время личная позиция А.А. Андреева отличалась крайней расплывчатостью и компромиссностью. Это не способствовало укреплению новой формы жилищного строительства в системе советского народного хозяйства и ставило ее в зависимое положение от вышеупомянутых структур. Рассмотренный сюжет является частным проявлением специфического типа советского хозяйственного управленца. Дальнейшее уточнение и конкретизация типологии возможны при условии изучения всей многогранной деятельности А.А. Андреева на высших партийных и административных постах, а также ее сравнения с деятельностью других советских руководителей.

### Ключевые слова

А.А. Андреев, советская жилищная кооперация, жилищный кризис, XIII съезд РКП(б), народное хозяйство СССР.

### Для цитирования

Червяков Р.Ю. Андрей Андреевич Андреев — первый куратор советской жилищной кооперации (1924–1925) // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 100. С. 62–72. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-62-72

## Andrey Andreevich Andreev — First Supervisor of the Soviet Housing Cooperation (1924–1925)

Ruslan Yu. Chervyakov

Postgraduate student, ORCID: [0000-0002-3444-5791](#), [tcherviakov.ruslan@yandex.ru](mailto:tcherviakov.ruslan@yandex.ru)

History Faculty, Lomonosov Moscow State University; Senior editor of Great Russian Encyclopedia, Moscow, Russian Federation.

### Abstract

The article analyses the activity of the Soviet party figure A.A. Andreev in the field of housing cooperation. The aim is to identify his contribution to the formation and development of the new cooperative movement. The article is based on the archival materials, periodicals and memoirs, which are being introduced into science for the first time. In order to reach the aim, the author applied a systematic approach to the analysis of the sources, historical-typological, historical-genetic, historical-psychological methods. In February 1924 A.A. Andreev, who had held the post of the First Secretary of the Central Committee of the Union of Railway Workers before that time, became the Secretary of the Central Committee responsible for the development of the housing cooperation in the USSR. During his work in the Secretariat of the Central Committee he made a number of statements both on the pages of newspapers and from the tribunes of Party forums, in which he formulated a program of developing the Soviet housing cooperation. It implied the collective participation of party, economic, trade union and Komsomol structures in overcoming the housing crisis. At the same time, A.A. Andreev's personal position was extremely vague and compromising. This did not contribute to strengthening the new form of housing construction in the system of the Soviet national economy and put it in a dependent position on the above-mentioned structures. The subject under consideration is a particular manifestation of a specific type of the Soviet economic manager. Further refinement and specification of the typology is possible if we study the entire multifaceted activity of A.A. Andreev in the highest Party and administrative positions, as well as its comparison with the work of other Soviet leaders.

### Keywords

A.A. Andreev, Soviet housing cooperation, housing crisis, XIII Congress of the RCP(b), national economy of the USSR.

### For citation

Chervyakov R.Yu. (2023) Andrey Andreevich Andreev — First Supervisor of the Soviet Housing Cooperation (1924–1925). *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 100. P. 62–72. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-62-72

**Постановка проблемы. Историография вопроса**

Одним из наиболее дискуссионных вопросов советской истории является проблема функционирования управленческих структур в 1920–1930-х гг. Несмотря на значительный массив комплексных исследований этой проблемы, возникших в течение трех последних десятилетий, в которых дается обобщенный социальный портрет советских управленцев [Гимпельсон 2000; Фельдман 2021; Туфанов, Карпенко 2022], а также всесторонне анализируется процесс формирования механизма политической власти в 1920–1930-е гг. [Хлевнюк 1996; Девятов 2000], своей актуальности не потеряла задача, сформулированная в конце 1980-х гг. А.С. Барсенковым: «освещение жизни и деятельности всех людей, взгляды которых влияли на разработку и осуществление партийной линии» [Режим личной власти Сталина 1989, 104]. Раскрывая ее значение, Барсенков уточнял, что «процесс государственного управления, реализации власти всегда несет на себе отпечаток той личности, которая участвует в этом процессе на первых ролях» [Там же, 110]. Соглашаясь в целом с этой установкой, позволим сделать небольшую корректировку: влияние тех, кто находился в управленческой иерархии на вторых, третьих и последующих ролях, могло быть отнюдь не меньшим, а порой даже большим, особенно в тех случаях, когда в руках этих лиц оказывалось управление некоторым фронтом работ.

Деятельность советских партийных и хозяйственных руководителей первых послереволюционных десятилетий освещена неодинаково. В поле зрения советской историографии находилась когорта «верных соратников и учеников В.И. Ленина», деятельность которых изучалась в русле историко-партийных установок [Флаксерман 1964; Хромов 1977]. Очевидно, круг этих революционеров был узок и не совпадал с кругом всех ленинских соратников. Со времен «перестройки» маятник качнулся в обратном направлении, вынося на первый план тех, о ком ранее говорить было не принято: партийных деятелей, репрессированных в 1930-е гг. [Никонов А.В. 2011; Жуков 2021; Кочетова 2022], соратников И.В. Сталина, выступивших против Н.С. Хрущева в 1950-е гг. [Никонов В.А. 2016; Борисёнок 2021; Сорокин 2021], самого Н.С. Хрущева [Тaubman 2003; Млечин 2021]. В последнее время усилия историков направлены на пересмотр устоявшихся стереотипов в отношении крупных партийных и хозяйственных руководителей [Апальков 2022; Бархатов 2022; Писаренко 2023], раскрытие ранее не изучавшихся граней их деятельности [Хорошева 2020а; Хорошева 2020b]. Однако и в современной историографии остаются люди, деятельность которых незаслуженно забывается.

В частности, практически не изученной остается личность А.А. Андреева (1895–1971) — активного участника российского революционного движения<sup>1</sup>, члена РСДРП(б) с 1914 г., вплоть до начала 1960-х гг. занимавшего ответственные посты в высших советских, а также партийных и профсоюзных органах власти. «Забвение» Андреева не стало результатом целенаправленной политики советского руководства — писали о нем всегда мало. Непосредственно жизни и деятельности А.А. Андреева посвящены увидевшая свет в 1988 г. повесть В.Д. Успенского «Школа будущего»<sup>2</sup>, в которой он представлен в романтическом образе «пламенного революционера», и выдержанная в публицистическом духе статья В.В. Огрызко<sup>3</sup>, представляющая собой расширенную энциклопедическую сводку, дополненную построениями автора относительно участия Андреева в организации деятельности советской внешней разведки.

<sup>1</sup> В.М. Молотов характеризовал А.А. Андреева как одного из «наиболее видных» большевиков дореволюционного времени. См.: Чуев Ф.И. Сто сорок бесед с Молотовым. М.: Терра, 1991. С. 192.

<sup>2</sup> Успенский В.Д. Школа будущего: Повесть об Андрее Андрееве. М.: Политиздат, 1988.

<sup>3</sup> Огрызко В.В. Тёмная лошадка, или Кто негласно возглавлял советскую политическую разведку в сталинскую эпоху // Литературная Россия. 2016. 26 июля.

Имя А.А. Андреева в историографии зачастую пишется через запятую в ряду советских руководителей, которых, в соответствии с канонем, сложившимся в зарубежной историографии, называют членами «сталинской команды»: К.Е. Ворошиловым, М.И. Калининым, Н.М. Шверником и др. [Shapiro 1990, 429; Gregory 2004, 19]. Это исследования, посвященные аграрной истории [Зеленин 1972], кооперации [Дмитренко 1971] и даже истории советской литературы [Бабиченко 1994]. При этом его деятельность во всех указанных сферах как таковая не анализируется, он выступает в роли пассивного инструмента реализации политического и социально-экономического сталинского курса, не имевшего собственных взглядов и интересов в рамках сложившейся управленческой системы. Не ставится вопрос о его управленческом стиле, типе хозяйственного и партийного руководителя.

В литературе за ним закрепились пренебрежительные определения «второразрядный вождь», «верный столп аппарата» и даже «персональная подпорка Сталина». В работе Ш. Фицпатрик, посвященной сталинскому окружению, он представлен как «бывший рабочий»<sup>4</sup>, который «ездил проводить чистки в провинциях, слушая Бетховена на своем переносном граммофоне» [Фицпатрик 2021, 24]. «Его отличительной чертой, — продолжает Фицпатрик, — было абсолютное и безусловное исполнение инструкций, что должно было сделать его опасным орудием во время чисток» [Там же, 57]. Вывод этот полностью выстроен на мемуарной литературе, поэтому требует дополнительных уточнений. Более интересную характеристику Андрееву, основанную на архивных материалах, дал в своем исследовании Д.Л. Бабиченко, отметив, что с конца 1930-х по 1941 г. он выступал в роли «куратора идеологии» вместе с А.А. Ждановым [Бабиченко 1994, 6].

В рамках настоящей статьи мы ставим цель осветить еще одну грань партийной работы А.А. Андреева, а именно его роль в формировании советской жилищной кооперации, прежде не становившуюся предметом научного интереса<sup>5</sup>. Непродолжительное время, с февраля 1924 по декабрь 1925 г., Андреев в должности секретаря ЦК выступал в роли куратора этого молодого направления кооперативной работы. Именно его взгляды предопределили ее судьбу в советской хозяйственной системе. Источниковую базу исследования составляют впервые вводимые в научный оборот рабочие и стенографические записи выступлений А.А. Андреева, обнаруженные в его личном архивном фонде (РГАСПИ. Ф. 73), принадлежащие его перу воспоминания<sup>6</sup>, подготовленные им брошюры, а также материалы центральных и отраслевых советских газет «Правда» и «Гудок», а также журнала «Жилищная кооперация». В процессе исследования применялись системный подход к анализу источников, историко-генетический, историко-типологический и историко-психологический методы.

### **Почему Андреев?**

В первую очередь необходимо ответить на вопрос, почему в роли куратора советской жилищной кооперации выступил именно Андреев. Очевидно, что с ней могли справиться и другие члены ЦК. Например, к контролю над жилищным хозяйством проявлял интерес Ф.Э. Дзержинский<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Сам Андреев справедливо относил себя к крестьянам, поскольку его отец был родом из деревни. См.: Деятели СССР и революционного движения России: Энциклопедический словарь Гранат. М. Советская энциклопедия, 1989. С. 349. Ст. 5.

<sup>5</sup> В частности, имя А.А. Андреева ни разу не упоминается в работах М.Г. Мееровича, крупнейшего исследователя советской жилищной политики 1920–1930-х гг. Ссылку на выступление Андреева на XIII съезде РКП(б) по вопросу жилищной кооперации дает В.Н. Горлов [Горлов 2020, 16–17].

<sup>6</sup> Андреев А.А. Воспоминания, письма. М.: Политиздат, 1985 (далее — Воспоминания).

<sup>7</sup> Говоря в письме к Сталину о положении спекулянтов в Москве, занимающих «шикарнейшие квартиры», председатель ВЧК настаивал на предоставлении ему чрезвычайных полномочий по их выселению и высылке из столицы. См.: Ф.Э. Дзержинский — И.В. Сталину. 22 октября 1923 г. // Большевикское руководство. Переписка. 1912–1927. Сборник документов / сост. А.В. Квашонкин, О.В. Хлевнюк, Л.П. Кошелева, Л.А. Роговая. М.: РОССПЭН, 1996. С. 277–278.

Курирование также вполне могло бы быть передано наркому труда СССР В.В. Шмидту, который стал исполнять эту роль после Андреева. Однако выбор пал именно на последнего. Какие обстоятельства к этому привели?

С 1922 г. Андреев возглавлял ЦК профсоюза железнодорожников. Железнодорожный транспорт тогда переживал тяжелейшие времена. По подсчетам С.С. Хромова, «после Гражданской войны вышло из строя 80% железнодорожной сети. Ущерб исчислялся в сумме, которая в 2 раза превышала убытки, понесенные промышленностью» [Хромов 1977, 19]. Вместе с производственными мощностями пострадали и социально-бытовые учреждения: торговые, медицинские, образовательные. Особенно острая ситуация сложилась вокруг жилья<sup>8</sup>. Между тем от скорейшего восстановления работы железных дорог зависел подъем всего народного хозяйства. Выступая на Всероссийском съезде транспортных рабочих в марте 1921 г., В.И. Ленин указывал: «Едва ли есть другая часть пролетариата, которая так ясно входит своей повседневной экономической деятельностью в связь с промышленностью и земледелием, чем железнодорожники и водники. Вы должны дать городам продукты, должны оживить деревню посредством транспорта продуктами промышленности... И отсюда, мне кажется, само собой вытекает, какие исключительно важные задачи, какая ответственность падает в настоящий момент на трудящихся железнодорожного и водного транспорта»<sup>9</sup>.

Повышение производительности труда на транспорте зависело не только от наведения порядка и установления железной дисциплины (эту задачу выполнял Ф.Э. Дзержинский [Хромов 1977, 19–98]), но и от улучшения культурно-бытового и материального положения железнодорожников<sup>10</sup>. Огромная роль в реализации последней задачи отводилась транспортной кооперации. Газета «Гудок» писала: «На транспортной кооперации лежит ответственнейшая по нашим временам задача: упорядочить и улучшить снабжение работников транспорта, избавить их от прискорбной необходимости заниматься самоснабжением и тем дать им возможность поднять интенсивность и продуктивность труда до уровня, необходимого для победы над разрухой»<sup>11</sup>. На партию и профсоюзы возлагалась задача осуществлять контроль над развитием транспортной кооперации. Со стороны профсоюзов в роли ответственного за ее решение выступал А.А. Андреев.

В нашем распоряжении нет сведений, которые позволили бы оценить успешность деятельности А.А. Андреева на вверенном участке работы. Предполагаем, что партийное руководство было им довольно. На пленуме ЦК РКП(б), состоявшемся в феврале 1924 г., он был избран секретарем ЦК вместо Я.Э. Рудзутака, занявшего пост народного комиссара путей сообщений, который до этого занимал Ф.Э. Дзержинский. Вспоминая то время, Андреев писал: «Для меня это была большая перестройка. Я оставался председателем ЦК профсоюза железнодорожников. Мне также поручили наблюдение за работой органов кооперации всех видов (курсив мой. — Р.Ч.), помощь ЦК комсомола и отделу печати ЦК»<sup>12</sup>. Приведенный отрывок из воспоминаний оставляет ощущения, что работу в кооперации Андреев не рассматривал как первостепенную. Еще более в этой мысли утверждает дальнейшее повествование, в котором акцент делается на работе с комсомольскими вожаками<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Сухорукий А. Жилищная кооперация. М.; Л.: Издательство ЦКЖД «Гудок», 1927. С. 3. Журнал «Жилищная кооперация» сообщал, что по состоянию на лето 1924 г. в Москве до 4 тыс. железнодорожных рабочих проживало в вагонах. См.: Жилищная кооперация. 1924. № 1. С. 3.

<sup>9</sup> Ленин В.И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 43. М.: Издательство политической литературы, 1970. С. 142.

<sup>10</sup> Анализируя позднее тяжелое материальное положение рабочих, сложившееся после Гражданской войны, Андреев отмечал, что «союзы стали перед необходимостью усиления своих функций по защите материальных интересов своих членов...». См.: Андреев А.А. Профсоюзы и хозяйственное строительство. М.; Л.: [б.и.], 1927. С. 5.

<sup>11</sup> Матрин К. Транспортная кооперация и коммунисты // Коммунист на транспорте. Прилож. к газете «Гудок». 15 февраля 1922.

<sup>12</sup> Воспоминания. С. 147.

<sup>13</sup> Там же.

Представляется, что основополагающую роль в выдвижении А.А. Андреева в качестве ответственного за развитие кооперации сыграл его опыт работы в ЦК Союза железнодорожных рабочих. Жилищная кооперация при этом была добавлена к сфере его работы явным довеском.

### *Первые шаги*

В промежуток времени, прошедший между моментом избрания Андреева секретарем ЦК и открытием работы XIII съезда РКП(б), он выступил с рядом публикаций в газете «Гудок» — печатном органе ЦК Союза рабочих железнодорожного транспорта. Вместе они представляют собой набросок программы выхода из жилищного кризиса, который приобретет окончательные очертания уже в докладе Андреева на съезде и в резолюции, принятой на его основе.

Вскоре после избрания секретарем ЦК Андреев опубликовал в «Гудке» статью «Два коренных вопроса быта рабочего». Начав с того, что в предшествующий период основной проблемой для профсоюзов являлся вопрос повышения тарифов и заработных плат для железнодорожников, он продолжал: «Теперь, как мне кажется, настал момент, когда огромная часть внимания профсоюзов должна быть перенесена и на другие основные коренные вопросы материального положения рабочего. Этими коренными вопросами являются вопросы — кооперации и жилищный»<sup>14</sup>. Остановившись на втором вопросе, он замечал, что со времен революции им никто серьезно не занимался: «Надо немедленно практически приступить к разрешению жилищного вопроса и серьезно его ставить всем, и в первую очередь профсоюзам, иначе острота его будет в несравненно больших размерах усиливаться»<sup>15</sup>. Состояние жилищной кооперации оценивалось им как зачаточное. В условиях, когда государство не располагало необходимыми средствами для строительства жилья (на этот фактор он впоследствии много раз обращал внимание<sup>16</sup>), Андреев предлагал опереться на «местные, локальные средства, на так называемую складчину хозорганов, кооперации, местных советских субсидий, страхкасс, профсоюзов и самих рабочих». «Конечно, — признавал он, — сразу горы в разрешении жилищного вопроса не сдвинешь при ограниченных материальных возможностях и при нашей бедноте, но при достаточном желании, инициативе и нажиме в этих условиях сделать можно очень и очень многое»<sup>17</sup>. По мнению руководителя ЦК Союза железнодорожников, необходимо было оживить жилищное строительство, способствовать ремонту наличного жилого фонда, а также держаться твердой линии в отношении выселения «нетрудовых элементов» (на чем в упоминаемом ранее письме настаивал Ф.Э. Дзержинский). В этой работе большую роль должны были сыграть профсоюзы: от ВЦСПС требовалось осуществлять борьбу за специальные фонды на жилищное строительство, а от местных организаций — проверять состояние жилья рабочих.

Вновь к жилищному вопросу Андреев вернулся в статье «Союз железнодорожников перед VII съездом». Еще раз обратив внимание на ограниченность денежных средств (теперь уже это относилось к бюджету Наркомата путей сообщения), он увязал успех в преодолении жилищной нужды с инициативой местных профессиональных и хозяйственных организаций на дорогах. При этом выражения в статье подобраны крайне аккуратно, с явным стремлением не преувеличивать

<sup>14</sup> Андреев А.А. Два коренных вопроса быта рабочего // Гудок. 1924. 17 февр. С. 2.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Например, на заседании президиума ЦК Союза железнодорожников 23 февраля 1924 г. Андреев заявил: «Я думаю, что основным недостатком наших кооператоров является то, что они чересчур надеются на государственную помощь, на кредитование, на деньги. Нужно нам условиться совершенно ясно, что на широкую государственную поддержку нам надеяться нечего... Кооперация должна искать путей оздоровления в себе самой». См.: Гудок. 1924. 24 февр. С. 3. Схожие соображения были высказаны им в ходе I Всесоюзного финансового совещания. См.: Правда. 1924. 27 июня. С. 5.

<sup>17</sup> Андреев А.А. Два коренных вопроса быта рабочего // Гудок. 1924. 17 февр. С. 2.

возможный успех: «Есть сотни, правда, небольших, но все же возможностей, которые при достаточной энергии и нажиме могут быть использованы, чтобы смягчить жилищную нужду для железнодорожников»<sup>18</sup>.

Выступая непосредственно на VII Всесоюзном съезде железнодорожников, открывшемся в апреле 1924 г., Андреев заявил: «Необходимо вытащить рабочего из землянки, из кузова, из вагона. В основном дело заключается в том, чтобы дать основательный толчок мозгам и хозяйственников и профессионалистов, проявить максимум энергии, и тогда найдутся деньги и материалы, тогда жилищный кризис мы сможем уменьшить и притупить»<sup>19</sup>.

На наш взгляд, уже на этом этапе проявились черты характера, присущие Андрееву-управленцу: мягкость, аккуратность, стремление сгладить острые углы. Не обладая качествами «толкача», способного пробить необходимые фонды и финансирование, он стремился своими выступлениями пробудить инициативу снизу. С одной стороны, это была трезвая позиция: в условиях, когда НЭП вступил в фазу кризиса, рассчитывать на государственное финансирование действительно было трудно. С другой стороны, она явно не давала возможности поставить молодое дело жилищной кооперации должным образом.

### ***Позиция Андреева во время XIII съезда РКП(б)***

За неделю до открытия XIII съезда РКП(б), 16 мая 1924 г., издается постановление (декрет) ЦИК и СНК СССР «О содействии кооперативному строительству рабочих жилищ». Документ регламентировал механизм финансирования жилищной кооперации за счет разнообразных отчислений: обложения нетрудовых элементов, занимающих жилплощадь в городах, отчислений промышленных предприятий и местных советов и т.д.<sup>20</sup> Кроме того, регламентировалось предоставление льгот рабочему жилищному строительству: налоговых, при транспортировке строительных материалов и др. При этом, исходя из положений декрета, курирование жилищной кооперации должно было осуществляться Наркоматом труда, при котором предписывалось создать комитет содействия кооперативному строительству рабочих жилищ<sup>21</sup>. В фонде Андреева не сохранилось каких-то подготовительных материалов к постановлению, но имелась газетная вырезка с его текстом<sup>22</sup>. Новый комитет явно «покушался» на его участок работы. Необходимо было отвечать.

Выступая 28 мая 1924 г. с общим докладом о кооперации на XIII съезде партии, Андреев вкратце коснулся проблемы кооперирования в сфере жилья. Обозначив, что жилищный вопрос является «важнейшим и острейшим вопросом рабочего быта», он указал, что «одному какому-нибудь центральному государственному органу эта работа не по плечу; одним местным государственным органам она также не по плечу», поэтому здесь следует объединить усилия: «государство должно помочь, но в основном внимание должно быть направлено на складчину, в которой должны принять участие и профсоюзы, и кооперация, и хозяйственные органы, и сам рабочий. Лучшим видом такой складчины является наша жилищная кооперация». Отмечая недостаточное развитие жилищной кооперации на современном этапе, Андреев заявлял, что «задачу ее роста мы должны поставить на первое место»<sup>23</sup>. По докладу А.А. Андреева была принята резолюция, в которой провозглашалось: «Все органы Советской власти должны всемерно поддержать в работе жилищную кооперацию»<sup>24</sup>.

<sup>18</sup> Андреев А.А. Союз железнодорожников перед VII съездом // Гудок. 1924. 22 марта. С. 1.

<sup>19</sup> Гудок. 1924. 18 апр. С. 3.

<sup>20</sup> Жилищно-строительная кооперация. Справочник / сост. Б.Б. Веселовский. М.: Изд-во Глав. упр. коммун. хоз-ва Н.К.В.Д., 1925. С. 15–17.

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Ф. 73. Д. 21. Л. 55.

<sup>23</sup> Тринадцатый съезд РКП(б). Стенографический отчет. М.: Госполитиздат, 1963. С. 429.

<sup>24</sup> Там же. С. 633.

Принятая резолюция стала успехом Андреева. Ему удалось сохранить контроль над жилищной кооперацией, понизив тем самым роль, на которую выдвигался комитет содействия, создаваемый при Наркомате труда.

Уже 25 июня 1924 г. всем областным бюро ЦК, ЦК национальных компартий, обкомам и губкомам РКП(б) был разослан циркуляр «О содействии жилищной кооперации» за подписью секретаря ЦК А.А. Андреева. Кратко изложив суть резолюции XIII съезда о жилищной кооперации и постановления ЦИК и СНК от 16 мая, автор циркуляра переходит к перечислению задач, поставленных ЦК перед партийными организациями: оказывать всемерное содействие инициативе на местах, агитировать рабочих вступать в жилищно-строительную кооперацию, следить за участием в строительстве всех рабочих организаций, профсоюзов, потребительских кооперативов. «Особенно важное значение в деле жилищной кооперации, — отмечалось в тексте циркуляра, — имеет участие в ней профессиональных союзов, которые, с одной стороны, практически, посылкой работников в кооперацию и своими указаниями, должны помочь ей, а с другой, больше чем кто-либо связанные с широкими беспартийными массами, могут лучше всего оказать влияние своей организационно-культурной работой в смысле наиболее полной связи всех рабочих с жилищной кооперацией»<sup>25</sup>. В заключительной части оптимистически провозглашалось, что исполнение всех положений позволит «двинуть строительство рабочих жилищ» и даже «в ближайшем будущем приступить к созданию целых рабочих поселков во всех промышленных районах», что позволит решить «одну из острейших задач рабочего быта»<sup>26</sup>.

В тексте циркуляра нашел отражение опыт Андреева, приобретенный на профсоюзной работе. Стремление вывести на первый план в организационно-хозяйственном процессе именно профсоюзные ячейки, связанные, что особенно выделяется, с беспартийной массой, позволило бы повысить их авторитет в рабочей среде. Как мы помним, Андреев в то время продолжал работу в профсоюзе железнодорожников и явно тяготел к ней более, чем к работе в жилищной кооперации.

### **Перевод на другой участок работы**

В своих воспоминаниях Андреев отмечал, что он курировал кооперацию вплоть до XIV съезда ВКП(б), когда его освободили от обязанностей секретаря ЦК. Сам он объяснял это необходимостью полностью сосредоточиться на работе в ЦК профсоюза железнодорожников<sup>27</sup>. Представляется, что для непереизбрания были и другие причины.

В отношении судьбы кооперации в СССР позиция Андреева была крайне неустойчивой. Его публичные выступления свидетельствуют о том, что он не всегда верил в успех инициативы на местах. Так, выступая 23 февраля 1924 г. на заседании президиума ЦК Союза железнодорожников по вопросу развития транспортной кооперации, он заявил: «Кризис дал толчок, и я признаюсь здесь, грешный человек, что у меня мелькала мысль, не пора ли поставить конец на существовании транс[портной] кооперации (курсив мой. — Р.Ч.). Я над этим долго думал и пришел к твердому убеждению, что сейчас сливать нам транс[портную] кооперацию с рабочей и обще-гражданской ни в коем случае нельзя»<sup>28</sup>. Схожие идеи возникали у него и в отношении жилищной кооперации. Ими он поделился в ходе работы Кооперативного совещания при ЦК летом 1925 г.: «Ясного представления пока что о жилищной кооперации у нас нет. И вообще мне кажется, что мы находимся в такой полосе развития этой кооперации, который называется опытом. Только опытом, но не твердой политикой в этом отношении... неизвестно, что мы скажем через год. Может быть, мы скажем, что этот опыт

<sup>25</sup> Гудок. 1924. 25 июня. С. 5.

<sup>26</sup> Там же.

<sup>27</sup> Воспоминания. С. 150.

<sup>28</sup> Сводоклад тов. Андреева // Гудок. 1924. 24 февр. С. 3.

не удался. Возможно. Я не беру на себя смелость сказать, что мы подтвердим этот опыт и будем продолжать»<sup>29</sup>. И далее: «Думаю, в конце строительного сезона надо еще раз... представить себе, насколько она строит дешевле и вообще как далеко пошло развитие этой кооперации... тогда решим окончательно, какую линию данного направления дать. Потом дадим твердый курс — или вести, или ликвидировать, (курсив мой. — Р.Ч.) — а сейчас надо вести осторожную линию»<sup>30</sup>.

«Осторожность» линии секретаря ЦК выразилась, в частности, в предложении ввести ограничения для жилищно-строительных кооперативов. Обеспечить жизнеспособность жилкооперации, по его мнению, можно было за счет укрупнения кооперативов и их сохранения только в крупных промышленных центрах с устойчивым составом рабочих<sup>31</sup>. Подобные предложения явно не вязались с общими тенденциями развития жилищной кооперации: по состоянию на 1 октября 1925 г. в различных ее организациях состояло 2,5 млн человек<sup>32</sup>. Сворачивание столь масштабного движения, к тому же способствовавшего преодолению жилищного кризиса, вряд ли могло встретить одобрение как у партийно-хозяйственных органов, так и в рабочей среде.

Вполне возможно, что нетвердая линия А.А. Андреева в вопросе развития могла повлиять на его снятие с должности секретаря ЦК. Жилищная кооперация перешла в ведение наркома труда В.В. Шмидта.

### **Заключение**

Период курирования жилищной кооперации А.А. Андреевым стал временем становления советской жилищной кооперации. Следует признать, что его роль в этом процессе оказалась противоречивой.

С одной стороны, он не выступил в роли «толкача» для нового направления жилищной работы. В его фонде не сохранилось сколь-нибудь значимых наработок, связанных с вопросом жилья. Его публичные выступления отличались крайней абстрактностью и нежеланием вступать в дискуссии с различными инстанциями. Вероятно, свою роль сыграли личные качества секретаря ЦК: молодость (на пору избрания ему было всего 28 лет), осторожность, связанная с его неосмотрительной поддержкой Троцкого во время дискуссии о профсоюзах 1920–1921 гг., и склонность к компромиссам. С таким руководителем кооперация вряд ли могла выступать в качестве конкурента другим хозяйственным органам в борьбе за государственную поддержку. А в условиях бюджетного дефицита борьба за фонды составляла нерв работы ведомств и наркоматов.

С другой стороны, именно он заложил основы государственной политики в отношении жилищной кооперации, утвердив ее в качестве полноправного члена советского народнохозяйственного организма. Так, в докладной записке фракции ВКП(б) правления Союза жилищной кооперации города Ленинграда в секретариат Ленинградского горкома ВКП(б), написанной, скорее всего, в начале 1928 г., говорилось: «Со времени последней партийной директивы о жилищной кооперации прошло 3½ года. Эта последняя директива ЦК партии была дана в циркуляре секретаря ЦК А.А. Андреева <...> С тех пор жилищная кооперация, которая в 1924 г. делала лишь первые шаги в своей работе, окрепла, приобрела значительный опыт. Но, несмотря на все это, за три с половиной года никакой серьезной партийной оценки этот опыт не получил»<sup>33</sup>. Очередной виток участия партии в деле жилищной кооперации начался в самом конце 1920-х гг. и завершился новым огосударствлением жилищной сферы в 1937 г.

<sup>29</sup> РГАСПИ. Ф. 73. Оп. 1. Д. 32. Л. 10.

<sup>30</sup> Там же. Л. 13.

<sup>31</sup> Там же. Л. 11.

<sup>32</sup> Там же. Д. 36. Л. 31.

<sup>33</sup> Центральный государственный архив историко-политических документов Санкт-Петербурга (ЦГАИПД СПб). Ф. Р-2483. Оп. 1. Д. 26. Л. 2.

Опыт работы А.А. Андреева в жилищной кооперации позволяет расширить наши представления об этом государственном деятеле. Не обладая должной инициативностью, чтобы возглавить какое-то дело, он являлся умелым оратором, способным отстаивать ту точку зрения, которую ему передавали сверху. Однако подобная характеристика все-таки грешит приблизительностью. Следует учитывать, что жилищная кооперация не являлась его первостепенным фронтом работ. В этой связи дать исчерпывающую характеристику его управленческому стилю только на этой основе невозможно. Изучение всей многообразной деятельности Андреева, его участия в общественно-политических процессах 1920–1950-х гг. позволит составить его исчерпывающий политический портрет.

#### Список литературы:

- Апальков Д.И. К вопросу о роли Г.К. Орджоникидзе во внутрипартийной борьбе 1920-х годов // Вестник Пермского университета. Серия История. 2022. № 3. С. 193–198.
- Бабиченко Д.Л. Писатели и цензоры. Советская литература 1940-х гг. под политическим контролем ЦК. М.: ИЦ «Россия молодая», 1994.
- Бархатов А.А. Феликс Дзержинский. Иеромонах революции. М.: РОССПЭН, 2023.
- Борисёнок Е.Ю. Сталинский проконсул Лазарь Каганович на Украине: апогей советской украинизации (1925–1928). М.: Родина, 2021.
- Гимпельсон Е.Г. НЭП и советская политическая система. М.: ИРИ РАН, 2000.
- Горлов В.Н. Классовая политика советского государства при становлении и развитии жилищной кооперации в 1920–1930-е гг. // ЛОКУС: люди, общество, культуры, смыслы. 2020. Т. 11. № 4. С. 13–29. DOI: [10.31862/2500-2988-2020-11-4-13-29](https://doi.org/10.31862/2500-2988-2020-11-4-13-29)
- Девятов С.В. Единовластие в России. Возникновение и становление (1922–1927 гг.). М.: МГУЛ, 2000.
- Дмитренко В.П. Торговая политика советского государства после перехода к НЭПу. 1921–1924 гг. М.: Наука, 1971.
- Жуков Ю.Н. Григорий Зиновьев. Отвергнутый вождь мировой революции. М.: Концептуал, 2021.
- Зеленин И.Е. Совхозы в первое десятилетие советской власти. М.: Наука, 1972.
- Кочетова А.С. Лев Каменев: «Я не согласен». М.: РОССПЭН, 2022.
- Млечин Л.М. Никита Хрущев. М.: Молодая гвардия, 2021.
- Никонов А.В. Последний латышский стрелок (Ян Эрнестович Рудзутак). М.: Международный издательский центр «Этносоциум», 2011.
- Никонов В.А. Молотов: наше дело правое: В 2 кн. М.: Молодая гвардия, 2016.
- Писаренко К.А. Сергей Киров. Несбывшаяся надежда вождя. М.: РОССПЭН, 2023.
- Режим личной власти Сталина: к истории формирования / под ред. акад. Ю.С. Кукушкина. М.: МГУ, 1989.
- Сорокин А.К. «Практический работник» Георгий Маленков. М.: РОССПЭН, 2021.
- Туфанов Е.В., Карпенко И.Н. Социокультурный облик представителя партийно-государственной номенклатуры — рождение и развитие в 1920–1930-е гг. (на материалах Северного Кавказа) // Вестник Калмыцкого университета. 2022. № 3(55). С. 52–59. DOI: [10.53315/1995-0713-2022-55-3-52-59](https://doi.org/10.53315/1995-0713-2022-55-3-52-59)

Фельдман М.А. Советская элита 1930-х гг.: проблема идентификации // *Дискурс-Пи*. 2021. Т. 18. № 4. С. 29–45. DOI: [10.17506/18179568.2021.18.4.29](https://doi.org/10.17506/18179568.2021.18.4.29)

Фицпатрик Ш. О команде Сталина: годы опасной жизни в советской политике. М.: Изд-во Института Гайдара, 2021.

Флаксерман Ю.Н. Глеб Михайлович Кржижановский. М.: Наука, 1964.

Хлевнюк О.В. Политбюро. Механизмы политической власти в 1930-е гг. М.: РОССПЭН, 1996.

Хорошева А.В. Николай Ильич Подвойский и советская физкультура в 1920-е гг. // *Дискуссионные вопросы современной исторической науки. Памяти академика РАН Юрия Степановича Кукушкина (1929–2019)*. СПб.: Алетейя, 2020а. С. 580–593.

Хорошева А.В. Становление советской физкультуры и противостояние Н.А. Семашко и Н.И. Подвойского // *Реформы в повседневной жизни населения России: история и современность. Материалы международной научной конференции*. СПб.: Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина, 2020b. Т. 2. С. 79–85.

Хромов С.С. Ф.Э. Дзержинский на хозяйственном фронте. 1921–1926. М.: Мысль, 1977.

Gregory P.R. *The Political Economy of Stalinism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Shapiro L. *The Communist Party of Soviet Union*. London: Overseas Publications Interchange Ltd, 1990.

Taubman W. *Khrushchev: The Man and His Era*. New York: W.W. Norton & Company, 2003.

#### **References:**

Apalkov D.I. (2022) On the Role of Grigory Ordzhonikidze in the Inner-Party Struggle of the 1920s. *Vestnik Permskogo universiteta. Seriya Istoriya*. No. 3. P. 193–198.

Babichenko D.L. (1994) *Pisateli i tsenzory. Sovetskaya literatura 1940-kh gg. pod politicheskim kontrolem TsK*. [Writers and censors. Soviet literature of the 1940s under the political control of the Central Committee]. Moscow: ITs “Rossiya molodaya”.

Barkhatov A.A. (2023) *Feliks Dzerzhinskiy. IYeromonakh revolyutsii*. [Felix Dzerzhinsky. Hieromonk of the revolution]. Moscow: ROSSPEN.

Borisënok E.Yu. (2021) *Stalinskiy prokonsul Lazar' Kaganovich na Ukraine: apogey sovetskoy ukrainizatsii (1925–1928)* [Stalin's proconsul Lazar Kaganovich in Ukraine: The apogee of Soviet Ukrainianisation (1925–1928)]. Moscow: Rodina.

Devyatov S.V. (2000) *Edinovlastiye v Rossii. Vozniknoveniye i stanovleniye (1922–1927 gg.)* [Unanimity in Russia. Emergence and formation (1922–1927)] Moscow: MGUL.

Dmitrenko V.P. (1971) *Torgovaya politika sovetskogo gosudarstva posle perekhoda k NEPu. 1921–1924 gg.* [The trade policy of the Soviet state after the transition to the NEP] Moscow: Nauka.

Feldman M.A. (2021) The Soviet Elite of the 1930s: The Problem of Identification *Diskurs-Pi*. Vol. 18. No. 4. P. 29–45. DOI: [10.17506/18179568.2021.18.4.29](https://doi.org/10.17506/18179568.2021.18.4.29)

Fitspatrik Sh. (2021) *On Stalin's Team: The Years of Living Dangerously in Soviet Politics*. Moscow: Izd-vo Instituta Gaydara.

Flakserman Yu.N. (1964) *Gleb Mikhaylovich Krzhizhanovskiy* [Gleb Mikhailovich Krzhizhanovsky]. Moscow: Nauka.

Gimpel'son E.G. (2000) *NEP i sovetskaya politicheskaya Sistema* [NEP and the Soviet political system]. Moscow: IRI RAN.

- Gorlov V.N. (2020) Class Policy of the Soviet State during the Formation and Development of Housing Cooperatives in the 1920s and 1930s *LOKUS: lyudi, obshchestvo, kul'tury, smysly*. Vol. 11. No. 4. P. 13–29. DOI: [10.31862/2500-2988-2020-11-4-13-29](https://doi.org/10.31862/2500-2988-2020-11-4-13-29)
- Gregory P.R. (2004) *The Political Economy of Stalinism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Khlevnyuk O.V. (1996) *Politbyuro. Mekhanizmy politicheskoy vlasti v 1930-e gg.* [Politburo. Mechanisms of political power in the 1930s]. Moscow: ROSSPEN.
- Khorosheva A.V. (2020a) Nikolay Ilyich Podvoisky and Soviet Physical Education in 1920's. *Diskussionnyye voprosy sovremennoy istoricheskoy nauki. Pamyati akademika RAN Yuriya Stepanovicha Kukushkina (1929–2019)*. Saint Petersburg: Aleteyya. P. 580–593.
- Khorosheva A.V. (2020b) Formation of Soviet physical education and the confrontation between N.A. Semashko and N.I. Podvoisky. *Reformy v povsednevnoy zhizni naseleniya Rossii: istoriya i sovremennost'. Materialy mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii*. Saint Petersburg: Leningradskiy gosudarstvennyy universitet im. A.S. Pushkina. Vol. 2. P. 79–85.
- Khromov S.S. (1977) *F.E. Dzerzhinskiy na khozyaystvennom fronte. 1921–1926* [F.E. Dzerzhinsky on the economic front. 1921–1926]. Moscow: Mysl'.
- Kochetova A.S. (2022) *Lev Kamenev: «Ya ne soglasen»* [Lev Kamenev: “I don't agree”]. Moscow: ROSSPEN.
- Kukushkin Yu.S. (ed.) (1989) *Rezhim lichnoy vlasti Stalina: k istorii formirovaniya* [Stalin's regime of personal power: Towards a history of formation]. Moscow: MGU.
- Mlechin L.M. (2021) *Nikita Khrushchev* [Nikita Khrushchev]. Moscow: Molodaya gvardiya.
- Nikonov A.V. (2011) *Posledniy latyshskiy strelok (Yan Ernestovich Rudzutak)* [The last Latvian rifleman (Jan Ernestovic Rudzutak)]. Moscow: Mezhdunarodnyy izdatel'skiy tsentr “Etnosotsium”.
- Nikonov V.A. (2016) *Molotov: nashe delo pravoye* [Molotov: our cause is just]. In 2 vol. Moscow: Molodaya gvardiya.
- Pisarenko K.A. (2023) *Sergey Kirov. Nesbyvshayasya nadezhda vozhdya* [Sergei Kirov. The leader's unfulfilled hope]. Moscow: ROSSPEN.
- Shapiro L. (1990) *The Communist Party of Soviet Union*. London: Overseas Publications Interchange Ltd.
- Sorokin A.K. (2021) *“Prakticheskiy rabotnik” Georgiy Malenkov* [“Practical Worker” Georgiy Malenkov]. Moscow: ROSSPEN.
- Taubman W. (2003) *Khrushchev: The Man and His Era*. New York: W.W. Norton & Company.
- Tufanov E.V., Karpenko I.N. (2022) The Socio-Cultural Image of the Representative of the Party-State Nomenclature — The Birth and Development of the 1920s–1930s (Based on the Materials of the North Caucasus). *Vestnik Kalmytского universiteta*. No. 3(55). P. 52–59. DOI: [10.53315/1995-0713-2022-55-3-52-59](https://doi.org/10.53315/1995-0713-2022-55-3-52-59)
- Zhukov Yu.N. (2021) *Grigoriy Zinov'ev. Otvergnutyiy vozhd' mirovoy revolyutsii* [Grigory Zinoviev. Rejected leader of the world revolution]. Moscow: Kontseptual.
- Zelenin I.E. (1972) *Sovkhozy v pervoye desyatiletie sovetskoj vlasti* [State farms in the first decade of Soviet power]. Moscow: Nauka.

Дата поступления/Received: 20.06.2023

Социология управления  
Management sociology

DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-73-88

Комплексный гендерный подход как методология социальной политики

Воронина Ольга Александровна

Доктор философских наук, SPIN код РИНЦ: [8847-2274](#), ORCID: [0000-0002-1122-2886](#), [olga-voronina777@yandex.ru](mailto:olga-voronina777@yandex.ru)

Институт философии РАН, Москва, РФ.

**Аннотация**

Мировое сообщество рассматривает достижение гендерного равенства как важнейшее условие развития человека и общества. РФ присоединилась к ряду международных конвенций и соглашений, в которых закреплён принцип гендерного равенства, соблюдение которого обозначено как одна из целей устойчивого развития всего человечества в одном из последних документов — «Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». РФ в конце прошлого и в начале этого века активно использовала международные рекомендации и опыт: в органах законодательной и исполнительной власти были созданы различные звенья национального механизма по гендерному равенству, развивались новые подходы к формированию социальной политики. Однако в последние годы произошли значительные изменения в формировании гендерной повестки дня. В статье с опорой на государственные стратегические документы показано, что государство переориентировалось с целей гендерного равенства на улучшение положения женщин. На основе анализа данных статистики, экспертных мнений и исследований ряда ученых убедительно доказывается, что в современном обществе сохраняется гендерный дисбаланс в сфере политики и государственного управления; не преодолены различные виды дискриминации женщин на рынке труда и в экономике в целом; женщины (особенно матери) сталкиваются с конфликтом семья — работа; в здравоохранении слабо учитывается влияние гендерных факторов на здоровье мужчин и женщин и организацию медицинской помощи. Отмечается, что сложность решения проблемы заключается в том, гендерное неравенство носит комплексный характер и затрагивает одновременно разные области социальной политики. Именно поэтому для реального достижения гендерного равенства необходимо предпринимать более действенные меры.

**Ключевые слова**

Гендерное равенство, политика, государственное управление, рынок труда, экономика, здравоохранение, семья, комплексный гендерный подход.

**Для цитирования**

Воронина О.А. Комплексный гендерный подход как методология социальной политики // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 100. С. 73–88. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-73-88

**Gender Mainstreaming as Methodology in Social Policy**

**Olga A. Voronina**

DSc (Philosophy), ORCID: [0000-0002-1122-2886](#), [olga-voronina777@yandex.ru](mailto:olga-voronina777@yandex.ru)

Institute of Philosophy of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

**Abstract**

The world community considers achievement of gender equality as the most important condition for developing the society. The Russian Federation has joined a number of international conventions and agreements that enshrine the principle of gender equality which is designated as one of the goals of sustainable development of all humankind in one of the latest documents — “Sustainable Development Goals”. At the end of the last century and at the beginning of this century, the Russian Federation actively used international recommendations and experience: various links of the national machinery for gender equality were created in the legislative and executive institutions, new approaches to the formation of social policy were developed. However, significant changes have taken place in recent years. The article, based on state strategic documents, shows that the state has shifted from the goals of gender equality to the improvement of women status. Based on an analysis of statistical data, expert opinions and research by a number of scientists, the author convincingly proves that gender imbalance in the sphere of politics and public administration remains; various types of discrimination against women in the labor market and in the economy as a whole have not been overcome; women (especially mothers) face family — work conflict; in healthcare, the influence of gender factors on the health of men and women and the organization of medical care is poorly taken into account. It is noted that the difficulty of solving the problem lies in the fact that gender inequality is complex and simultaneously affects different areas of social policy. That is why it is recommended taking more effective measures to truly achieve gender equality.

**Keywords**

Gender equality, politics, public administration, labor market, economics, healthcare, family, integrated gender approach.

**For citation**

Voronina O.A. (2023) Gender Mainstreaming as Methodology in Social Policy. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 100. P. 73–88. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-73-88

## Введение

Актуализация гендерной проблематики в современном мире не случайна: в ее основе лежат глубокие экономические, политические, социальные, гуманитарные причины. Однако этот всплеск интереса вовсе не означает, что сам феномен появился недавно. Фактически человеческое общество начинает формироваться тогда, когда возникают определенные нормы и правила поведения, предписываемые людям. Социальные модели, конструируемые для мужчин и женщин, принято называть гендерными. Эти модели, конструируемые обществом на протяжении веков, определяют все социальные роли женщин и мужчин в обществе.

В любом обществе существует гендерная система, диктующая поведение, социальные роли, профессии, самосознание людей в зависимости от их пола. На формирование этой системы (или, как иногда говорят, гендерного порядка) влияют формы и типы базовых социальных институтов (таких как семья, экономика, политика, религия, образование), а также господствующие в обществе идеология, культурные нормы и ценности. В традиционном обществе система гендерных ролей построена по принципу бинарной оппозиции мужского и женского и приоритета маскулинности над феминностью. В современном мире социальная несправедливость и гендерный дисбаланс власти, ресурсов, возможностей развития оценивается как глобальная социальная и этическая проблема, которую необходимо решать.

Достижение и соблюдение гендерного равенства рассматривается мировым сообществом в лице ООН как условие прогресса общества и развития человеческого потенциала<sup>1</sup>. Этот подход закреплен в официальных международных документах ООН, к которым в разные годы присоединилась и Россия: во Всеобщей декларации прав человека (1945), в Венской декларации прав человека (1993), Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации женщин (1979), в так называемых Целях развития тысячелетия (2000–2015 гг.) и в принятой в 2015 г. программе «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.». В последнем документе, который у нас в литературе принято обозначать как ЦУР (Цели устойчивого развития), пятая глобальная цель (всего их семнадцать) — это «достижение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек». В документе обозначены и необходимые шаги в этом направлении: ликвидация всех форм дискриминации в отношении женщин и девочек во всем мире; всех форм насилия в отношении женщин и девочек как в государственной, так и в частной сферах (имеются в виду торговля людьми, сексуальная и другие виды эксплуатации); вредной практики (детские, ранние и принудительные браки и калечащие операции на женских половых органах); изменение отношения к неоплачиваемому уходу и домашней работе; предоставление разнообразных государственных услуг, инфраструктуры и развитие политики социальной защиты женщин; обеспечение доступа к услугам в сфере репродуктивного здравоохранения; предоставление женщинам равных прав на экономические ресурсы; обеспечение равного участия женщин в управлении на всех уровнях принятия решений в политической, экономической и общественной жизни<sup>2</sup>. Это масштабный план, требующий больших и разносторонних усилий. Государства, которые подписали ЦУР, добровольно берут на себя ответственность, самостоятельно разрабатывают и финансируют наиболее адекватные для своей страны стратегии, планы и программы по устойчивому развитию. По оценкам ООН, экономическая выгода при достижении этих целей очевидна, поскольку «они откроют рыночные возможности, эквивалентные \$12 трлн, и обеспечат 380 млн новых рабочих мест» [Шведова 2022, 6].

<sup>1</sup> 2022 Annual Parliamentary Hearing at the United Nations // IPU [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ipu.org/event/2022-annual-parliamentary-hearing-united-nations> (дата обращения: 02.06.2023).

<sup>2</sup> 17 целей устойчивого развития // PlusOne [Электронный ресурс]. URL: <https://plus-one.ru/sustainability/17-celey-ustoychivogo-razvitiya> (дата обращения: 10.06.2023).

Создание глобальной программы для достижения устойчивого развития человечества является результатом многолетнего процесса, учитывающего мнения разных стран и свидетельствующего о согласии между 193 государствами — членами ООН в отношении приоритетов. Обозначенные цели устойчивого развития призваны решить проблемы, с которыми так или иначе сталкиваются все страны. При этом способы решения проблем, обозначенные в документе, являются согласованными и потому универсально применимыми<sup>3</sup>.

Именно поэтому такую важность представляет анализ российской социальной политики с точки зрения реализации принципа гендерного равенства. Целями статьи является описание и оценка как общих теоретических установок социальной политики, так и конкретных мер для достижения гендерного равенства в таких сферах, как политика и государственное управление; профессиональная занятость; семья и демография; здравоохранение.

### ***Общие теоретические, методологические и практические подходы к осуществлению политики гендерного равенства***

В РФ общепризнанные нормы и принципы международного права, а также международные договоры РФ были включены в правовую систему страны. РФ стала участницей подавляющего большинства международных конвенций о ликвидации дискриминации женщин. В 1996 г. был издан ряд Указов Президента и Постановлений Правительства относительно социально-экономического статуса женщин; принята Концепция улучшения положения женщин в РФ<sup>4</sup> и «Национальный план действий по улучшению положения женщин и повышению их роли в обществе до 2000 г.». В Плане намечены 44 мероприятия, которые отражают смешение различных подходов к «решению женского вопроса» — от советского до почти феминистского. Однако средств для реализации этого и всех последующих национальных планов выделено не было, поэтому большинство мер остались нереализованными.

С середины 1990-х гг. в РФ стал формироваться национальный механизм (НМ) по улучшению положения женщин. В международно-правовых документах НМ понимается как совокупность государственных институций, целью которых является разработка социальной политики для улучшения положения женщин и достижения гендерного равенства.

Анализ НМ в разных странах показывает, что его структура определяется существующими в этих странах политическими, экономическими, социальными и культурными факторами. Локализация звеньев НМ тоже весьма разнообразна — они могут располагаться при президенте, или правительстве, или парламенте, или в нескольких министерствах. А иногда — и на всех указанных уровнях.

Коротко рассмотрим общий вид НМ, рекомендованный в Пекинской Платформе действий (далее — ПДД)<sup>5</sup>, к которой присоединилась и РФ. ПДД рекомендует располагать национальные механизмы в центральных органах государственной власти — лучше всего в офисе президента или премьер-министра, чтобы пытаться оказывать влияние на процесс планирования во всех этих структурах. Такая локализация позволяет придать гендерным вопросам высокий статус, добиться хорошего финансирования и более близких связей с гражданскими службами. Разумеется, одобрение высшего лица государства и тот факт, что механизмы политики гендерного равенства вырабатываются в недрах центральной исполнительной власти, зачастую являются

<sup>3</sup> Our Common Agenda — Report of the Secretary-General // UN [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/> (дата обращения: 10.06.2023); Take Action for the Sustainable Development Goals // UN [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> (дата обращения: 10.06.2023).

<sup>4</sup> Правовая основа обеспечения равных прав мужчин и женщин и равных возможностей их реализации. М.: Издательский отдел УД ГД РФ, 1998. С. 65-80.

<sup>5</sup> Пекинская Декларация // ООН [Электронный ресурс]. URL: <http://www.unwomen.org> (дата обращения: 24.06.2023).

ключевыми факторами, определяющими возможность принятия соответствующих решений на высшем политическом уровне. Это в идеале. Однако на практике глава правительства не может уделять должного внимания гендерным вопросам, и поэтому в некоторых странах введена должность министра по делам женщин/гендерному равенству, в обязанности которого входит консультирование премьера.

В некоторых странах вопросами гендерного равенства занимаются государственные органы управления. Обычно разработка политики гендерного равенства возлагается на министерство социального обеспечения. Это затрудняет внедрение комплексного гендерного подхода в работу иных министерств. Наиболее эффективным является создание отдельного министерства по гендерной политике и наделение его высокими полномочиями.

Законодательное обеспечение политики гендерного равенства является прерогативой соответствующих комитетов в Парламентах. Специализированные комитеты и женские политические фракции нередко привлекают к обсуждению законодательных инициатив женские неправительственные организации (НПО) и экспертов из академической среды для анализа и оценки гендерных последствий политики. Благодаря деятельности специализированных парламентских комитетов появляется возможность активизировать работу правительственных институтов, ответственных за принятие ключевых решений в области гендерной политики.

Роль государства как центрального института власти и «держателя государственной казны» в определении ориентиров социальной политики чрезвычайно важна. За четверть века, прошедшие с Пекинской конференции, во многих странах созданы различные варианты НМ. При этом нередко государственные структуры активно взаимодействуют с гражданским обществом, в частности экспертным сообществом и неправительственными организациями. Сегодня можно констатировать, что там, где НМ достаточно развит, политика гендерного равенства наиболее эффективна [Тартаковская 2008].

В России процесс формирования НМ начался с создания в 1994 г. Комиссии по делам женщин, семьи и демографии при Президенте РФ. Иными словами, первое звено НМ было создано на самом высоком уровне. И это имело большое значение. Поскольку с момента организации Комиссии в 1994 г. и вплоть до ее ликвидации в 2000 г. я была ее членом, могу констатировать, что в заседаниях Комиссии, как правило, принимали участие заместители министров (или хотя бы начальники департаментов) профильных ведомств. И решения Комиссии, как правило, исполнялись. После участия официальной делегации РФ в Пекинской конференции процесс формирования структур НМ пошел более интенсивно. При законодательных и исполнительных федеральных и региональных органах власти стали создаваться различные структуры по вопросам женщин. Так, Комитет по делам женщин, семьи и молодежи ГД РФ очень активно включился в процесс обновления законодательства для продвижения принципа гендерного равенства. Систематически проводились Парламентские слушания по тематике Комитета с привлечением к участию в них широкого круга депутатов, представителей министерств, гендерных экспертов и представителей НПО. Это способствовало более разностороннему пониманию проблем и путей их решения. По инициативе этого Комитета в 1997 г. была подготовлена «Концепция законодательской деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин», одобренная ГД Федерального собрания РФ<sup>6</sup>. Весной 2003 г. в ГД прошел первое чтение проект Федерального Закона «О государственных гарантиях равных прав и свобод и равных возможностей мужчин и женщин в РФ», написанный с позиций соблюдения гендерного равенства. К сожалению,

<sup>6</sup> О Концепции законодательской деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин // Законодательство России [Электронный ресурс]. URL: [http://ips.pravo.gov.ru/?doc\\_itself=&backlink=1&nd=102050220&page=1&rdk=0#I0](http://ips.pravo.gov.ru/?doc_itself=&backlink=1&nd=102050220&page=1&rdk=0#I0) (дата обращения: 29.06.2023).

второго чтения он так и не прошел, и в 2018 г. ГД отклонила его полностью. В постановлении Государственной думы Федерального собрания РФ не говорится ни о причинах отклонения законопроекта, ни о том, что работу в данном направлении необходимо продолжить. Подробно история, предшествовавшая отклонению, и попытки женских НПО и гендерного сообщества поддержать рассмотрение законопроекта описаны в статье автора [Воронина 2016].

В Министерстве труда и социального развития РФ был создан отдел социально-экономического положения женщин. Сотрудники этого отдела систематически проводили мониторинг положения женщин и выработывали рекомендации для профильных министерств. Министерством труда и соцразвития были также подготовлены два национальных плана действий по улучшению положения женщин и повышению их роли в обществе (один — до 2000 года, второй — на 2001–2005 гг.). К сожалению, выполнение этих планов было слабо обеспечено финансами и кадрами. В 2004 г. это министерство предложило проект Гендерной стратегии РФ. В ней, в частности, были намечены такие задачи, как разработка планов мероприятий субъектов РФ по осуществлению гендерной стратегии на период до 2015 г.; подготовка плана законотворческой деятельности в области гендерной политики; проведение гендерной экспертизы отраслевых стратегий, концепций и доктрин и подготовка предложений по коррекции осуществляемых планов; создание организационных структур на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ, имеющих необходимые полномочия для координации работы в рамках осуществления стратегии; разработка и проведение информационной кампании по популяризации идей гендерного равенства в России и положений стратегии<sup>7</sup>. На тот момент это была, пожалуй, самая прогрессивная программа действий. Она готовилась при активном участии гендерных экспертов и потому была написана не в стилистике «улучшения положения женщин», а именно в стилистике достижения гендерного равенства. Однако Гендерная стратегия не была утверждена правительством страны.

Помимо описанных структур, в аппарате Уполномоченного по правам человека был создан Отдел по вопросам женщин, семьи, молодежи, а в Совете Федерации — Гендерное бюро (с консультативным статусом). Проблема с работой этих структур заключалась в том, что они совсем не были обеспечены ни финансовыми, ни кадровыми ресурсами и работали на энтузиазме их руководителей и привлекаемых экспертов.

По примеру федеральных органов в ряде региональных структур законодательной и исполнительной власти гендерными вопросами также стали заниматься подразделения, занимающиеся социальной политикой [Права женщин и институты гендерного равенства в регионах России 2010, 10–301]. В целом этот период характеризуется тем, что на фоне ориентации РФ на вхождение в мировое сообщество власти поддерживали принцип гендерного равенства и предпринимали усилия по его реализации.

После 2012 г. государство постепенно перенесло акценты гендерной политики с идеи равенства на «улучшение положения женщин». Как справедливо отмечает И.И. Юкина, между ними существуют принципиальные различия. Во-первых, объектом политики улучшения положения женщин выступает только эта социальная группа. Объектами политики равенства являются гендерные группы мужчин и женщин и их макросоциальные отношения. Во-вторых, цель государственной политики улучшения положения женщин заключается в том, чтобы создать наиболее эффективные условия сочетания их участия в экономике с выполнением репродуктивной роли. Цель политики гендерного равенства намного масштабнее — формирование современного

<sup>7</sup> Гендерная стратегия Российской Федерации // Права женщин в России [Электронный ресурс]. URL: <http://womnet.ru/prava/2004/1/4.htm> (дата обращения: 29.06.2023).

общества, в котором мужчины и женщины имеют равные права и возможности во всех сферах жизни [Юкина 2011, 34]. Со сменой курса социальной политики все звенья НМ постепенно были устранены, за исключением Комитета по делам семьи женщин и детей ГД РФ. В русле нового курса Правительство РФ утвердило в 2017 г. «Национальную стратегию действий в интересах женщин на 2017–2022 гг.». Этот документ содержит внутренние противоречия: с одной стороны, в нем содержатся призывы увеличить экономическую активность женщин, а с другой, намечаются государственные меры поддержки многодетности. Очевидно, что это трудно совместить. Важно отметить, что такая цель, как повышение политической активности женщин, в Национальной стратегии не выдвигается [Кашина 2019].

Международные эксперты предлагают использовать комплексный гендерный подход (КГП) в социальной политике. Эта методология означает, что необходимо систематически анализировать вопросы гендерного равенства/неравенства, готовить на основе анализа специальные меры социальной политики, далее проводить мониторинг мер и оценивать их эффективность. А затем при необходимости дорабатывать или даже менять управленческие решения<sup>8</sup>. Иными словами, КГП означает систематическое включение принципа гендерного равенства в социальную политику во всех ее сегментах и областях<sup>9</sup>. Появление такого подхода связано с новым пониманием гендерных различий. Существующие различия между женщинами и мужчинами должны учитываться, но не для создания и сохранения иерархии (как было раньше), а для преодоления отрицательных последствий гендерных различий. Это означает, что при формировании социальной политики различия между мужчинами и женщинами необходимо принимать во внимание таким образом, чтобы обеспечить равное распределение экономических, социальных и политических возможностей и ресурсов. Очевидно, что важную роль при внедрении КГП играет государство и его структуры.

Развитие и применение КГП в каждой стране связано с множеством факторов: спецификой правовой системы, особенностями экономики, социальными и культурными нормами. Это означает, что нет цельной, законченной методики КГП, которую можно позаимствовать и автоматически применять в каждой стране. Более того, даже в самых продвинутых с точки зрения гендерного равенства странах мы пока не видим политики «тотального» равенства — в одном сегменте ситуация лучше, в другом — хуже. Иными словами, КГП следует понимать как принцип и стратегическую цель социальной политики, достижение которой может занять годы и десятилетия. Однако главное — не отказываться от реализации самой политики гендерного равенства. В нашей стране с середины 1990-х гг. до начала 2010-х гг. вместе с построением НМ предпринимались попытки налаживания взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти для решения гендерных проблем. К сожалению, расформирование НМ и отказ от использования КГП в социальной политике привели к усилению ряда проблем.

### **Гендерный дисбаланс в политике и управлении**

В «Докладе о глобальном гендерном разрыве», опубликованном в 2021 г., Россия занимает 133-е место по показателю женского политического лидерства<sup>10</sup>. Этот показатель отражает возможности доступа женщин к процессу принятия важных решений в государстве.

<sup>8</sup> One Hundred Words for Equality: A Glossary of Terms on Equality between Women and Men. P. 6 // EU [Электронный ресурс]. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7342d801-86cc-4f59-a71a-2ff7c0e04123> (дата обращения: 10.06.2023).

<sup>9</sup> Комплексный подход к проблеме равенства женщин и мужчин. Концептуальные рамки, методология и ознакомление с позитивным опытом // OWL [Электронный ресурс]. URL: <http://www.owl.ru/win/docum/ec/gender/index.htm> (дата обращения: 10.06.2023).

<sup>10</sup> The Global Gender Gap Report 2021 // World Economic Forum [Электронный ресурс]. URL: <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2021> (дата обращения: 10.06.2023).

Согласно данным государственной статистики, на 1 января 2022 г. среди депутатов ГД РФ женщин было 16,4%, среди членов Совета Федерации — 21,8%<sup>11</sup>. Гендерная пирамида в системе органов представительства остается проблемой не только на федеральном, но и на региональном и местном уровне. Среди депутатов субфедерального уровня женщины составляют 18%. Представительство женщин в региональных и муниципальных органах власти колеблется в пределах 10–20% [Милаева и др. 2021, 92].

В сфере руководства крупными предприятиями очевидно доминирование мужчин и ограниченное представительство женщин. И, хотя, по данным некоторых исследований, в России самая высокая доля женщин-предпринимателей в сфере бизнеса [Зарубин, Киселева 2019], их число преобладает в малом и среднем бизнесе. Это приводит к вертикальной и горизонтальной сегрегации в сфере публичного управления, а также порождает гендерный дисбаланс в наиболее влиятельных департаментах федеральных органов власти, связанных с бюджетом, финансированием, сферой международных отношений и др. Женщины в большей степени представлены в департаментах, занимающихся социальными и культурными вопросами, и это означает, что у них ограниченный доступ к ключевым политическим позициям для влияния на процесс принятия решений [Порецкова и др. 2023].

В «Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2023–2030 гг.» отмечается, что, несмотря на определенное улучшение, дисбаланс в представленности женщин на уровне принятия решений сохраняется<sup>12</sup>. В документе поставлена цель «укрепить» (а не повысить!) позиции женщин в общественно-политической жизни страны. Для реализации этой цели «предполагается решение следующих задач: обеспечение возможностей для увеличения представительства женщин в органах законодательной и исполнительной власти всех уровней и органах местного самоуправления; расширение участия женщин в работе политических партий, увеличение их численности в руководящих партийных органах, формирование у женщин интереса к активной политической деятельности; создание условий для участия женщин в развитии институтов гражданского общества — выдвижение женщин на лидерские позиции в вопросах государственной политики по поддержке некоммерческого сектора, поощрение социальных инициатив, реализуемых в интересах женщин социально ответственным бизнесом; включение женщин в сферу инициативного бюджетирования; поддержка добровольческой (волонтерской) деятельности женщин; развитие интереса у женщин к вопросам международной жизни путем вовлечения к участию в образовательных и просветительских программах женского лидерства, направленных на активизацию гражданской позиции; популяризация образа женщины-лидера, успешно реализующей свои деловые качества, творческий потенциал в общественно-политической жизни»<sup>13</sup>. Как видим, задачи сформулированы максимально обобщенно, для их решения не названы ответственные лица и структуры, не выделено финансирование, не обозначены сроки. Такая позиция отражает традиционное мировоззрение, что политика — это не женское дело. Однако женщины имеют право представлять и защищать свои интересы и права. Но есть и еще один аспект проблемы. Как показывают международные исследования, участие женщин в процессах принятия важных социально-экономических решений дает позитивные результаты. Женщины, как правило,

<sup>11</sup> Женщины и мужчины России // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13215> (дата обращения: 05.06.2023).

<sup>12</sup> Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2023–2030 гг. // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/ilHtVckhskBAE9DAfID3Akpd787xAOc4.pdf> (дата обращения: 15.06.2023).

<sup>13</sup> Там же.

гораздо больше внимания уделяют решению социальных и гуманитарных задач, при обсуждении государственного бюджета настаивают на увеличении расходов на социальные, культурные и гуманитарные проблемы.

Кстати, социологические исследования, проведенные ВЦИОМ, показывают изменение общественного мнения от традиционализма к принятию гендерного равенства. Так, если в 2005 г. 46% опрошенных считали, что женщин во власти недостаточно, то в 2009 уже половина сограждан (52%) соглашалась с этим тезисом. В обществе шире распространяется представление о том, что пол политика не играет существенной роли. В 2005 г. 44% опрошенных выбрали бы мужчину на президентских выборах, а в 2017 г. 54% респондентов ответили, что пол не имеет значения (хотя 38% скорее выбрали бы мужчину). В опросе 2017 г. также выяснилось, что идею квот для гарантированного представительства женщин в органах власти поддерживало более половины опрошенных — 51%. В 2019 г. 62% россиян считали, что нужно стремиться к полному равенству прав мужчин и женщин, и 59% респондентов поддерживали идею о необходимости полного равенства обязанностей мужчин и женщин<sup>14</sup>. Эта ситуация нуждается в осмыслении и переоценке ориентиров социальной политики.

### ***Гендерное неравенство на рынке труда***

Несмотря на высокий уровень образования российских женщин и их активное участие в экономике, для рынка труда по-прежнему характерны различные проявления гендерного неравенства. Это горизонтальная и вертикальная гендерная сегрегация; неравная оплата труда даже в рамках одной сферы; препятствия объективного и субъективного характера для повышения уровня профессионального образования и многое другое. Отечественные исследователи подробно анализируют эту ситуацию и выделяют как объективные (для женщин это прежде всего конфликт семья — работа), так и субъективные причины (традиции и стереотипы, которым подвержены и женщины, и работодатели) [Калабихина 2008; Хоткина 2020]. В связи с этим я не буду описывать имеющиеся проблемы, а перейду к тем мерам, которые можно использовать для достижения гендерного равенства на рынке труда.

Разумеется, первое условие — это создание системы законодательных мер, препятствующих прямой и косвенной дискриминации на рынке труда. Нормы, запрещающие дискриминацию в целом, содержатся в Конституции РФ. Однако они носят довольно общий и абстрактный характер, их трудно использовать в ситуации, когда происходит дискриминация при приеме на работу, которая часто завуалирована. Как считают специалисты, необходимо принятие отдельного законодательно закрепленного запрета на дискриминацию при найме и увольнении.

Следующая проблема, существующая в нашей стране, как, впрочем, и во многих других странах, — это неравная оплата труда. И здесь можно обратиться к положительному зарубежному опыту. Так, например, для преодоления гендерного разрыва в оплате труда во Франции, Швеции, Финляндии, Люксембурге и других странах коллективные соглашения между работодателями и сотрудниками должны содержать положения о принципах равной оплаты мужского и женского труда. В Швеции на любом предприятии с численностью занятых свыше 10 человек работодатель должен ежегодно проводить анализ гендерных различий в оплате труда и разрабатывать план по их устранению. Несоблюдение этого положения влечет за собой штрафные санкции. Как известно, основной проблемой при внедрении принципа равной оплаты является сложность

<sup>14</sup> По данным исследований ВЦИОМ разных лет (см.: Гендерные проблемы // ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/tematicheskii-katalog/gender-issues> (дата обращения: 15.06.2023)).

сопоставления отдельных видов работ. Однако за рубежом накоплен большой опыт по развитию методик оценки работ и сопоставление их по содержанию и сложности [Клупт 2020]. И мы вполне могли бы его использовать.

Во многом гендерный дисбаланс в оплате труда связан с сегрегацией рынка труда и сосредоточением женских рабочих мест в так называемом бюджетном секторе экономики и заниженной оплатой труда. Экономист И.Е. Калабихина предлагает провести ревизию систем отплаты труда в бюджетном секторе, а для частного сектора экономики разработать рекомендации в отношении адекватной оценки женских рабочих мест, обеспечить прозрачность назначения заработной платы и всех ее составляющих элементов. Помимо этого, она настаивает на усилении контроля за соблюдением антидискриминационного законодательства. Важным шагом исследовательница считает проведение гендерной экспертизы влияния демографической и социальной политики на конкурентоспособность женщин на рынке труда, на конфликт трудовых и семейных интересов [Калабихина 2008].

Другая исследовательница отмечает, что государство должно обеспечить мужчинам и женщинам равный доступ к программам активной политики занятости. Основными инструментами такой политики являются содействие занятости (через субсидирование предприятий); создание новых рабочих мест для выполнения общественных работ; поддержка женского предпринимательства [Абдуллаева 2020].

Для преодоления гендерной дискриминации при продвижении по карьерной лестнице в ряде стран предусмотрены различные меры — от программ по повышению квалификации до программ по борьбе с такими социальными феноменами, основанными на стереотипах, как «стеклянный потолок» и «липкий пол». В борьбе с гендерным неравенством на рабочих местах призвано помочь квотирование: например, во Франции с 2011 года действует квота, согласно которой в советах директоров компаний, котирующихся на биржах, с численностью сотрудников больше 500 или с ежегодным оборотом более €50 млн должно быть не менее 40% женщин. В Норвегии законодательно предписывается соблюдение представительства женщин и мужчин (примерно 40/60%) в советах директоров государственных компаний, а также в акционерных компаниях частного сектора. В Греции закреплена 30%-ная квота на представительство женщин на руководящих позициях в общественном секторе. Аналогичные квоты есть в Германии, Италии, Австрии, Нидерландах, Великобритании и других странах [Там же, 259–261].

Общеизвестно, что различное положение женщин и мужчин на рынке труда во многом обусловлено перерывами в карьере женщин, связанными с рождением и воспитанием детей. В этой ситуации необходимо принимать такие стратегические решения в рамках политики занятости, чтобы мужчины наравне с женщинами были вовлечены в воспитание детей. Сегодня законодательство большинства европейских стран предусматривает право отцов на отпуск по уходу за ребенком. Специальные отпуска для отцов разной продолжительности предусмотрены законодательствами многих стран. Это либо возможность разделить установленный законом срок отпуска между матерью и отцом, либо предоставление отцам отпуска, которым не могут воспользоваться матери. И только в случае исключительно «отцовского отпуска» мы можем говорить о проявлении комплексного гендерного подхода, поскольку у мужчин и семьи появляется стимул участия отцов в уходе за маленькими детьми. Дело в том, что если решение о том, кто должен взять такой отпуск по уходу за детьми, делает семья, то практически всегда отпуск берут женщины. В разных странах существуют и другие законодательные меры поощрения включения отцов в орбиту ухода за детьми. Социальная миссия «отцовских квот» и других мер подобного рода состоит в создании более благоприятных условий для родительства — как материнства, так

и отцовства. Однако в России «отцовские отпуска» трудно принимаются обществом вследствие широкого распространения традиционных стереотипов. Так, например, по данным Фонда социального страхования, охватывающим 39 регионов России, среди воспользовавшихся правом на родительский отпуск по уходу за ребенком доля отцов составляет лишь 2% [Клупт 2020, 42–48].

К сожалению, в Национальной стратегии не представлена задача ликвидации или уменьшения гендерного неравенства на рынке труда. Положение женщин в этой сфере отнесено к разделу «Расширение участия женщин в приоритетных направлениях социально-экономического развития страны, включая формирование новых точек роста экономики», что позиционирует женщин как ресурс развития экономики (а не решение проблем женщин). Сами по себе задачи по реализации задач этого раздела в принципе тоже важны — это интеграция женщин в цифровую экономику; расширение участия женщин в высокотехнологичных отраслях; привлечение женщин к приобретению технических знаний и навыков, необходимых в цифровой экономике; повышение интереса к точным наукам среди девочек и женщин; продвижение женщин-ученых; интеграция женщин в информационные технологии, медиа и иные высокотехнологичные сферы творческого предпринимательства и т.д. Однако без использования других мер социальной политики, описанных выше, это не решит проблем гендерного неравенства.

### **Семейная и демографическая политика**

Семейная и демографическая политика в нашей стране слабо ориентирована на продвижение гендерного равенства. В «Концепции семейной политики в РФ на период до 2025 г.» в качестве приоритетов определены «утверждение традиционных семейных ценностей и семейного образа жизни, возрождение и сохранение духовно-нравственных традиций в семейных отношениях и семейном воспитании, создание условий для обеспечения семейного благополучия, ответственного родительства, повышения авторитета родителей в семье и обществе и поддержания социальной устойчивости каждой семьи»<sup>15</sup>. Основой семьи считается брак, понимаемый как союз мужчины и женщины, зарегистрированный в ЗАГСе, заключенный для рождения и (или) совместного воспитания детей, основанный на заботе и уважении друг к другу, к детям и родителям, характеризующийся добровольностью, устойчивостью и совместным бытом, связанный с взаимным стремлением супругов и всех членов семьи к его сохранению<sup>16</sup>. Иными словами, семья рассматривается государством как институт воспроизводства — биологического и социального, и именно в этом качестве ей может быть оказана материальная помощь, причем в основном — семьям с детьми. В Концепции нет ни слова о том, какие меры планируются в рамках социальной политики для обеспечения эффективного сочетания женщиной работы и семьи и развития гендерного равенства в семье.

Анализируя Концепцию, Т.А. Гурко, одна из наиболее авторитетных исследовательниц в области социологии семьи, отмечает, что «со времени становления рыночных отношений в 1990-х гг. начались периодические “метания” от одной модели социальной политики к другой в процессе перенесения опыта других стран, отличающихся своими социокультурными традициями. Так, в анализируемой концепции за точку отсчета принят “просемейный режим”, который в постсоветской России имеет мало шансов на успех» [Гурко 2013, 34]. Она отмечает целый ряд недостатков указанной Концепции. Так, например, в ней провозглашается принцип разделения демографической и семейной политик. Авторы Концепции предлагают видеть семью

<sup>15</sup> Концепция государственной семейной политики в России на период до 2025 года. Разд. 3: Цели, принципы, задачи и приоритетные направления государственной семейной политики // РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/documents/2014/08/29/semya-site-dok.html> (дата обращения: 10.06.2023).

<sup>16</sup> Там же.

«в контексте развития того социума, из которого она вырастает». При этом в Концепции утверждается необходимость каждой семье иметь трех и более детей. Т.А. Гурко справедливо замечает, что традиционные ценности дореволюционного аграрного российского общества вряд ли будут поддержаны основной частью населения нашей страны, которая проживает в городах в условиях информационного общества потребления. Этот тезис подтверждается результатами одного из недавних эмпирических исследований: было показано, что существует большой разрыв между предлагаемыми ценностями и мерами государственной политики и потребностями современной молодежи [Кашина, Клецина 2019; Панова и др. 2019]. Очевидно, что семейная политика довольно слабо ориентируется на потребности сегодняшнего дня. А это чревато социальными разрывами в будущем.

В «Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года»<sup>17</sup> основной целью, ожидаемо, считается решение проблемы снижающейся численности населения, в том числе благодаря поддержке материнства и семьи. Годом ранее Совет Федерации уже одобрил ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»<sup>18</sup>. Граждане, родившие или усыновившие второго и последующих детей, получили право на дополнительные меры государственной поддержки или материнский (семейный) капитал. Эта и другие меры привели к некоторому приросту населения.

Однако некоторые положения Концепции входят в противоречие с политикой гендерного равенства. Как отмечает одна из исследовательниц, проанализировавшая законодательные инициативы и высказывания парламентариев, отечественные законодатели все чаще опираются на риторику Русской православной церкви в решении данных вопросов [Попова 2016, 21]. Однако высказывания РПЦ о роли женщины и мужчины в семье, о разделении обязанностей, отношениях доминирования и подчинения, поддерживаемые на официальном уровне сенатором Е.Б. Мизулиной, являются нарушением пункта «а» статьи 5 Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ). Помимо этого, очевидны и другие нарушения положений КЛДЖ — о свободном доступе женщин к информации, касающейся обеспечения здоровья семьи, ее размера и планирования сроков рождения детей (пункт «h» статьи 10). В соответствии с пунктом «е» статьи 16 Конвенции женщины имеют равные права в определении количества рождаемых детей и промежутках между ними, а также в получении образования и информации, позволяющих осуществить им это право. Камнем преткновения на протяжении многих лет является вопрос о ведении образовательных программ по сексуальному просвещению (велико противодействие введению подобного курса в школьную программу), что приводит к ситуации неосведомленности молодежи в вопросах репродуктивного здоровья. Но возможно, если бы подобные программы имели в фокусе (и названии) именно репродуктивное здоровье, к ним было бы иное отношение. Пока же сложно не согласиться с П.Н. Поповой, которая отмечает, что «попытки увеличить рождаемость граничат с обесцениванием жизней взрослых граждан и в первую очередь женщин, для которых репродуктивная роль считается основной [Там же, 23–24].

### ***Здравоохранение: особенности гендерного подхода***

Внедрение гендерного подхода в здравоохранение предполагает, с одной стороны, анализ влияния гендерных ролей и распределения ресурсов на здоровье мужчин и женщин, а с другой — оценку различного воздействия мер социальной политики на мужчин и женщин.

<sup>17</sup> Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/26299> (дата обращения: 25.06.2023).

<sup>18</sup> ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_64872/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64872/) (дата обращения: 25.06.2023).

Со времен Аристотеля медицина (как и традиционная культура и наука в целом) рассматривала мужчин как представителей *homo sapiens* в целом, а женщины считались некоторым отклонением от этой нормы. Это означает, что все достижения медицины, полученные на основе изучения мужчин, экстраполировались и на женщин. Так, например, дозы лекарств от «общих болезней» рассчитывались относительно массы тела среднего мужчины; размер игл для инъекций и внутривенных катетеров определяются средним размером кровяных сосудов мужчин. Более того, только относительно недавно стало ясно, что «мужская стратегия» лечения инфаркта не всегда подходит женщинам [Григорьева, Чубарова 2019, 59]. Эти факты послужили основанием для возникновения так называемой гендерной медицины, в которой основное внимание уделяется различиям течения заболеваний у мужчин и женщин.

Для обеспечения принципа гендерного равенства при получении медицинской помощи необходимо более разнообразно и гибко учитывать физиологические различия полов относительно всех болезней, а не только относящихся к материнству и репродуктивному здоровью женщин. Иными словами, для реализации принципа гендерного равенства в здравоохранении необходимо специальным образом учитывать как биологические и физиологические различия полов, так и социальные аспекты неравенства между мужчинами и женщинами. Это значит, что нужно определить те области, в которых здоровье женщин и мужчин подвергается риску из-за того, как распределены их гендерные роли [Григорьева 2015, 12–15].

Решение проблемы гендерного неравенства в сфере здравоохранения, полагают родоначальники гендерного подхода в здравоохранении в нашей стране Н.С. Григорьева и Т.В. Чубарова, возможно только на основе комплексного подхода. Они предлагают инновационный подход, вводя понятие гендерных развилок, то есть точек, когда общая медицинская стратегия распадается на два специфических подхода к лечению мужчин и женщин. «Введение понятия “гендерные развилки” призвано подчеркнуть, что для движения в направлении достижения гендерного равенства в здоровье и системе здравоохранения допустимо использовать различные инструменты в отношении женщин и мужчин. При этом сходства и различия между ними в рамках гендерного подхода не противопоставляются друг другу, а находятся в диалектическом единстве, смещая фокус внимания с какой-то одной целевой группы на гендерное равенство как цель. В данном случае принцип равенства включает в себя и право на различное отношение» [Григорьева, Чубарова 2019, 59]. Как отмечают исследовательницы, это потребует перестройки системы здравоохранения, выработки новых стандартов ведения пациентов — мужчин и женщин. В частности, они предлагают внедрение скрининга по определенным факторам риска, которые связаны с естественными биологическими различиями. Необходимо учитывать существующие различия между мужчинами и женщинами, но не для подтверждения их «неравенства», а для преодоления отрицательных последствий для здоровья биологических особенностей.

Перестройки с учетом гендерного подхода требует и такая традиционная сфера здравоохранения, как репродуктивное здоровье. Репродуктивные права женщин трактуются только как право на получение помощи в связи с материнством, но не как право на свободный выбор женщинами своего репродуктивного поведения. Это определяет повышенное внимание к репродуктивному здоровью определенных социальных групп — женщин фертильного возраста, беременных женщин, подростков. Задача охраны репродуктивного здоровья мужчин просто отсутствует, хотя исследователи давно отмечают проблемы как физиологического, так и социального характера. Важно также отметить, что охрана репродуктивного здоровья населения

мало связывается с необходимостью разработать комплекс мероприятий, направленных на сокращение числа рабочих мест с вредными и (или) опасными для репродуктивного здоровья условиями труда [Козловский и др. 2021].

### **Заключение**

В статье дано понимание основных терминов, используемых в концепте достижения гендерного равенства, раскрыто их содержание и практика применения. Это показано как на примере международных, так и отечественных документов. Кратко описаны проблемы, связанные с недостаточным вниманием к обеспечению гендерного равенства в четырех сферах социальной политики. Гендерное равенство — это не просто вопрос социальной справедливости. Международное сообщество признает, что это один из важных факторов, обеспечивающих развитие человечества как в материальном<sup>19</sup>, так и в гуманитарном направлении. Достижение гендерного равенства требует пересмотра ориентиров и принятие новых методов проведения социальной политики. Очевидно, что государственные документы последних лет демонстрируют отход от поддерживаемой ранее политики гендерного равенства и переориентацию на «улучшение положения женщин». Это расхождение между целями устойчивого развития (ЦУР) и задачами национального развития, выдвигаемыми в официальных концепциях, означает, что социальная политика вряд ли будет эффективной в полной мере. Декларативные документы при отсутствии НМ не могут обеспечить преодоление существующего гендерного дисбаланса. Сложность решения проблемы заключается в том, что она сама носит комплексный характер. Например, меры по поддержке материнства могут улучшать ситуацию женщин на рынке труда, а могут и ухудшать ее. И при этом даже не способствовать повышению рождаемости, потому что все зависит от множества конкретных факторов. Именно поэтому необходимо хотя бы задуматься о восстановлении национального механизма, сформировать государственную систему мониторинга проблем гендерного равенства и использовать комплексный подход к решению социальных проблем.

### **Список литературы:**

Абдуллаева З.З. Внедрение комплексного гендерного подхода в процесс принятия стратегических решений: зарубежный опыт и возможности его встраивания в российскую практику // Актуальные вопросы современной экономики. 2020. № 8. С. 254–260. DOI: [10.34755/IROK.2020.48.68.142](https://doi.org/10.34755/IROK.2020.48.68.142)

Воронина О.А. Метаморфозы гендерной политики государства // Проблемы российского самосознания: политика и культура. Материалы 13-ой Всероссийской научной конференции. Ярославль: РИО ЯГПУ, 2016. С. 157–170.

Григорьева Н.С. Гендерный подход в здравоохранении: методологический комментарий // Управление здравоохранением. 2015. № 1(43). С. 10–28.

Григорьева Н.С., Чубарова Т.В. Гендерные развилки здоровья и здравоохранения в России // Женщина в российском обществе. 2019. № 3. С. 55–71. DOI: [10.21064/WinRS.2019.3.5](https://doi.org/10.21064/WinRS.2019.3.5)

Гурко Т.А. О Концепции государственной семейной политики Российской Федерации на период до 2025 года: экспертная оценка // Социологическая наука и социальная практика. 2013. № 3. С. 33–52.

Зарубин В.Г., Киселева Л.С. Гендерные аспекты лидерства в бизнесе: мировой опыт и Россия // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 1. С. 134–145. DOI: [10.24411/2071-6435-2019-10075](https://doi.org/10.24411/2071-6435-2019-10075)

<sup>19</sup> Женщины, труд и экономика. Макроэкономические выгоды гендерного равенства // МВФ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-publications/external/russian/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310r.ashx> (дата обращения: 10.06.2023); Сила синергии. Взаимосвязь гендерного равенства, экономического развития и экологической устойчивости // ООН [Электронный ресурс]. URL: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/PowerfulSynergies\\_RUS.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/PowerfulSynergies_RUS.pdf) (дата обращения: 10.06.2023).

Калабихина И.Е. Гендерная дискриминация на российском рынке труда: актуальные предложения по устранению неравенства // Российский экономический интернет-журнал. 2008. № 4. URL: <https://www.e-rej.ru/Articles/2008/Kalabikhina.pdf>

Кашина М.А. Постсоветская государственная политика в отношении женщин: внутренние противоречия // Женщина в российском обществе. 2019. № 4. С. 3–13. DOI: [10.21064/WinRS.2019.4.1](https://doi.org/10.21064/WinRS.2019.4.1)

Кашина М.А., Клецина И.С. Модели семьи и семейных отношений в государственных документах по семейной политике и в представлениях студенческой молодежи: точки соприкосновения и расхождения // Женщина в российском обществе. 2021. № 2. С. 47–64.

Клупт М.А. Влияние семейной политики и нормативных представлений о семье на рождаемость: компаративный анализ // Социологические исследования. 2020. № 3. С. 40–51. DOI: [10.31857/S013216250008812-6](https://doi.org/10.31857/S013216250008812-6)

Козловский В.В., Панкратова Л.С., Ткачук Д.В. Репродуктивное здоровье населения России: ресурсы государственного регулирования // Женщина в российском обществе. 2021. № 3. С. 32–46. DOI: [10.21064/WinRS.2021.3.3](https://doi.org/10.21064/WinRS.2021.3.3)

Милаева О.Ф., Бобров В.А., Мартынова О.А., Питерова А.Ю., Сиушкин А.Е. Женский депутатский корпус Российской Федерации субфедерального уровня: количественные характеристики // Женщина в российском обществе. 2021. № 4. С. 88–109. DOI: [10.21064/WinRS.2021.4.7](https://doi.org/10.21064/WinRS.2021.4.7)

Панова Е.А., Андрюшина Е.В., Григорьева Н.С. Семейные стратегии современной российской студенческой молодежи (результаты компаративного анализа данных опроса за 2008 и 2019 гг.) // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 77. С. 246–273. DOI: [10.24411/2070-1381-2019-10027](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2019-10027)

Попова П.Н. Отрицательное воздействие демографической политики Российской Федерации на установление гендерного равноправия в стране // Культура. Духовность. Общество. 2016. № 26. С. 20–26.

Порецкова А.А., Давиденко М.А., Уткина В.В. Методологические особенности изучения гендерных норм, практик и процессов в публичном управлении // Женщина в российском обществе. 2023. № 1. С. 111–125. DOI: [10.21064/WinRS.2023.1.8](https://doi.org/10.21064/WinRS.2023.1.8)

Права женщин и институты гендерного равенства в регионах России / под ред. Н.М. Римашевской, О.А. Ворониной, Е.А. Баллаевой. М.: МАКС Пресс, 2010.

Тартаковская И.Н. Гендерная политика в Европейском Союзе // Гендерное равенство в современном мире: роль национальных механизмов / Под ред. О.А. Ворониной. М.: МАКС Пресс, 2008. С. 50–68.

Хоткина З.А. Актуальные вызовы рынка труда и их гендерные последствия для занятости // Народнонаселение. 2020. Т. 23. № 2. С. 136–148. DOI: [10.19181/population.2020.23.2.12](https://doi.org/10.19181/population.2020.23.2.12)

Шведова Н.А. ООН и цели устойчивого развития: на пути к реализации // Женщина в российском обществе. 2022. № 3. С. 3–16. DOI: [10.21064/WinRS.2022.3.1](https://doi.org/10.21064/WinRS.2022.3.1)

Юкина И.И. Двудликий Янус гендерной политики в России // Женщина в российском обществе. 2011. № 3(60). С. 30–38.

#### References:

Abdullayeva Z.Z. (2020) Implementation of an Integrated Gender Approach in the Process of Strategic Decision Making: Foreign Experience and Possibilities of Its Integration in Russian Practice. *Aktual'nyye voprosy sovremennoy ekonomiki*. No. 8. P. 254–260. DOI: [10.34755/IROK.2020.48.68.142](https://doi.org/10.34755/IROK.2020.48.68.142)

Grigorieva N.S. (2015) Gender Approach in Healthcare: Methodological Comment. *Upravleniye zdravookhraneniym*. No. 1(43). P. 10–28.

- Grigorieva N.S., Chubarova T.V. (2019) Gender Road Junction of Health and Healthcare in Russia. *Zhenshchina v rossiyskom obshchestve*. No. 3. P. 55–71. DOI: [10.21064/WinRS.2019.3.5](https://doi.org/10.21064/WinRS.2019.3.5)
- Gurko T.A. (2013) The Concept of Government Family Policy of Russian Federation over a Period 2025: Suggestions for Improvement. *Sotsiologicheskaya nauka i sotsial'naya praktika*. No. 3. P. 33–52.
- Kalabikhina I.E. (2008) Gendernaya diskriminatsiya na rossiyskom rynke truda: aktual'nyye predlozheniya po ustraneniyu neravenstva [Gender discrimination on Russian labor market: Relevant suggestions for solving the problem]. *Rossiyskiy ekonomicheskiy internet-zhurnal*. No. 4. Available at: <https://www.e-rej.ru/Articles/2008/Kalabikhina.pdf>
- Kashina M.A. (2019) Post-Soviet Governmental Women Policy: Internal Contradictions. *Zhenshchina v rossiyskom obshchestve*. No. 4. P. 3–13. DOI: [10.21064/WinRS.2019.4.1](https://doi.org/10.21064/WinRS.2019.4.1)
- Kashina M.A., Kletsina I.S. (2021) Models of Family and Family Relations in Governmental Documents of Family Policy and in the Views of Student Youth: Points of Convergence and Divergence. *Zhenshchina v rossiyskom obshchestve*. No. 2. P. 47–64.
- Khotkina Z.A. (2020) Actual Challenges of Labor Market and Their Gender Implications for Employment. *Narodonaseleniye*. Vol. 23. No. 2. P. 136–148. DOI: [10.19181/population.2020.23.2.12](https://doi.org/10.19181/population.2020.23.2.12)
- Klupt M.A. (2020) Influence of Family Policy and Normative Beliefs about Family on Fertility: Comparative Analysis. *Sotsiologicheskiye issledovaniya*. No. 3. P. 40–51. DOI: [10.31857/S013216250008812-6](https://doi.org/10.31857/S013216250008812-6)
- Kozlovskiy V.V., Pankratova L.S., Tkachuk D.V. (2021) Reproductive Health of the Population of Russia: Resources of State Regulation. *Zhenshchina v rossiyskom obshchestve*. No. 3. P. 32–46. DOI: [10.21064/WinRS.2021.3.3](https://doi.org/10.21064/WinRS.2021.3.3)
- Lombardo E., Meier P., Verloo M. (eds.) (2017) *The Discursive Politics of Gender Equality. Stretching, Bending and Policymaking*. New York, London: Routledge.
- Milaeva O.F., Bobrov V.A., Martynova O.A., Piterova A.Yu., Siushkin A.E. (2021) Female Deputies of the Russian Federation at the Sub-Federal Level: Quantitative Characteristics. *Zhenshchina v rossiyskom obshchestve*. No. 4. P. 88–109. DOI: [10.21064/WinRS.2021.4.7](https://doi.org/10.21064/WinRS.2021.4.7)
- Ortenblad A., Marling R., Vasiljevic S. (eds.) (2017) *Gender Equality in a Global Perspective* New York, London: Routledge.
- Panova E.A., Andryushina E.V., Grigorieva N.S. (2019) Family Strategy of Modern Russian Student Youth (the Results of 2008 and 2019 Surveys Comparative Analysis. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 77. P. 246–273. DOI: [10.24411/2070-1381-2019-10027](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2019-10027)
- Popova P.N. (2016) Otritsatel'noye vozdeystviye demograficheskoy politiki Rossiyskoy Federatsii na ustanovleniye gendernogo ravnopraviya v strane [Negative influence of Russian Federation demographic policy on gender equality in the country]. *Kul'tura. Dukhovnost'. Obshchestvo*. No. 26. P. 20–26.
- Poretskova A.A., Davidenko M.A., Utkina V.V. (2023) Methodological Features of Studying Gender Norms, Practices and Processes in Public Administration. *Zhenshchina v rossiyskom obshchestve*. No. 1. P. 111–125. DOI: [10.21064/WinRS.2023.1.8](https://doi.org/10.21064/WinRS.2023.1.8)
- Rimashevskaya N.M., Voronina O.A., Ballayeva E.A. (eds.) (2010) *Prava zhenshchin i instituty gendernogo ravenstva v regionakh Rossii* [Women' right and institutions of gender equality in Russian regions]. Moscow: MAK Press.
- Shvedova N.A. (2022) The UN and the Sustainable Development Goals: On the Way to Implementation. *Zhenshchina v rossiyskom obshchestve*. No. 3. P. 3–16. DOI: [10.21064/WinRS.2022.3.1](https://doi.org/10.21064/WinRS.2022.3.1)
- Tartakovskaya I.N. (2008) Gendernaya politika v Evropeyskom Soyuze [Gender policy in EU]. In: Voronina O.A. (ed.) *Gendernoye ravenstvo v sovremennom mire: rol' natsional'nykh mekhanizmov* [Gender equality in modern world: The role of national mechanisms]. Moscow: MAK Press.

Voronina O.A. (2016) Metamorfozy gendernoy politiki gosudarstva [Metamorphoses of state gender policy]. *Problemy rossiyskogo samosoznaniya: politika i kul'tura. Materialy 13-oy Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii*. Yaroslavl'. RIO YaGPU. P. 157–170.

Yukina I.I. (2011) Dvulikiy Yanus gendernoy politiki v Rossii [Janus of Russian gender policy]. *Zhenshchina v rossiyskom obshchestve*. No. 3(60). P. 30–38.

Zarubin V.G., Kiseleva L.S. (2019) Gender Aspects of Leadership in Business: World Experience and Russia. *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika*. No. 1. P. 134–145. DOI: [10.24411/2071-6435-2019-10075](https://doi.org/10.24411/2071-6435-2019-10075)

Дата поступления/Received: 03.08.2023

## Повышение занятости инвалидов как резерв увеличения демографического дивиденда в России

Казбекова Зарина Германовна

Научный сотрудник, SPIN-код РИНЦ: [2447-0234](https://elibrary.ru/author_index.aspx?id=24470234), ORCID: [0000-0002-7567-3184](https://orcid.org/0000-0002-7567-3184), [kazbekova.zarina@bk.ru](mailto:kazbekova.zarina@bk.ru)

Экономический факультет, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

### Аннотация

Увеличение конкурентоспособности инвалидов на рынке труда является важной задачей не только с точки зрения обеспечения социальной справедливости, равенства возможностей и снижения уровня дискриминации, но и с точки зрения стимулирования экономического роста в России через канал демографического дивиденда. В условиях продолжающегося демографического старения России вновь придется столкнуться с проблемой снижения доли населения трудоспособного возраста в среднесрочной перспективе. Повышение занятости инвалидов является одной из возможностей увеличить демографический дивиденд в России, в том числе частично компенсировать его отрицательное воздействие в периоды снижающейся доли населения трудоспособного возраста. Занятость инвалидов в России сохраняется на низком уровне, отстающем от среднего по странам ОЭСР. Целью данной работы является оценка возможного влияния увеличения занятости инвалидов в России на размер демографического дивиденда в 2018–2022 гг. с использованием официальных данных Росстата. В статье показано, что повышение числа работающих людей с инвалидностью является важным резервом увеличения демографического дивиденда в России.

### Ключевые слова

Возрастная структура, демографический дивиденд, занятость инвалидов, Россия, экономический рост.

### Для цитирования

Казбекова З.Г. Повышение занятости инвалидов как резерв увеличения демографического дивиденда в России // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 100. С. 89–99. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-89-99

## Promoting Employment of the Disabled as a Reserve for Increasing Demographic Dividend in Russia

Zarina G. Kazbekova

Researcher, ORCID: [0000-0002-7567-3184](https://orcid.org/0000-0002-7567-3184), [kazbekova.zarina@bk.ru](mailto:kazbekova.zarina@bk.ru)

Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation

### Abstract

Increasing the competitiveness of the disabled in the labor market is an important task not only in terms of ensuring social justice, equality of opportunity and reducing discrimination, but also in terms of stimulating economic growth in Russia through the channel of demographic dividend. With the continuing population aging, Russia will again have to experience the decline in the share of the working-age population in the medium term. The increase in employment of the disabled is one of the ways to raise the demographic dividend in Russia, including partially offsetting its negative impact during periods of a declining share of the working-age population. Employment among people with disabilities in Russia remains low and lags behind the OECD average. The purpose of this paper is to assess the possible impact of an increase in employment of the disabled in Russia on the size of the country's demographic dividend in 2018–2022 using official Rosstat data. The article shows that increasing the number of working people with disabilities is an important reserve for boosting the demographic dividend in Russia.

### Keywords

Age structure, demographic dividend, employment of the disabled, Russia, economic growth.

### For citation

Kazbekova Z.G. (2023) Promoting Employment of the Disabled as a Reserve for Increasing Demographic Dividend in Russia. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 100. P. 89–99. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-89-99

### Введение

Вопросы всеобщего равенства и отсутствия дискриминации сегодня стоят в центре внимания международного сообщества. Так, одной из Задач в области устойчивого развития ООН является «обеспечение к 2030 году полной и производительной занятости и достойной работы для всех женщин и мужчин, в том числе молодых людей и инвалидов, и равной оплаты за труд равной

ценности»<sup>1</sup>. Политика по достижению Целей устойчивого развития ООН реализуется и в России, однако, несмотря на наличие определенных успехов в области содействия конкурентоспособности инвалидов на рынке труда<sup>2</sup>, разные исследователи приходят к общему выводу о необходимости комплексного совершенствования системы управления по содействию занятости людей с инвалидностью в России.

Увеличение конкурентоспособности инвалидов на рынке труда является важной задачей не только с точки зрения обеспечения социальной справедливости, равенства возможностей и снижения уровня дискриминации, но и с точки зрения стимулирования экономического роста в России через канал демографического дивиденда.

В настоящее время в России происходит демографическое старение: доля пожилых людей в общей численности населения возрастает, что приводит к увеличению демографической нагрузки на трудоспособное население. Санкции в долгосрочной перспективе могут оказать существенное негативное влияние на темпы роста российской экономики, которые в последние годы демонстрировали неустойчивость, а в отдельные периоды принимали отрицательные значения. Данные тенденции, а также низкий уровень занятости инвалидов в России, существенно отстающий от среднего по странам ОЭСР, обусловили интерес к оценке возможного влияния увеличения занятости среди инвалидов на размер демографического дивиденда в России.

В данной работе демографический дивиденд определяется как вклад изменения доли населения трудоспособного возраста в темпы прироста реального выпуска на душу населения (выраженный в процентных пунктах). В статье выполнена оценка, показывающая, на сколько можно было бы увеличить размер демографического дивиденда в России в 2018–2022 гг., если бы все люди с инвалидностью трудоспособного возраста были заняты. Для этого построены две оценки демографического дивиденда: 1) с использованием фактических значений возрастного распределения населения России (статус-кво); 2) с использованием скорректированных значений доли населения трудоспособного возраста для учета возможного вклада увеличения занятости инвалидов в повышение демографического дивиденда.

### ***Постановка проблемы и краткий обзор литературы***

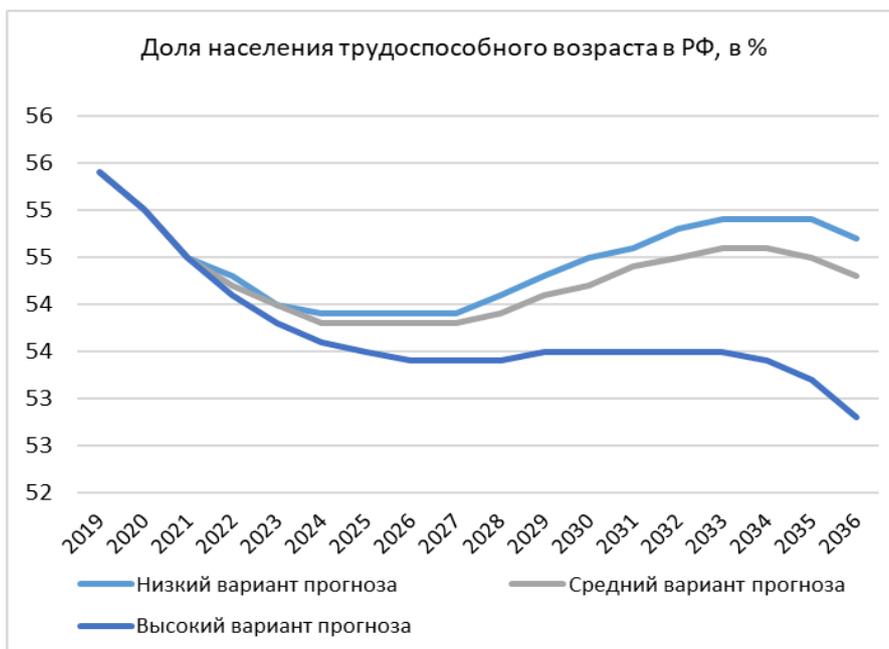
Концепция демографического дивиденда опирается на теорию экономического жизненного цикла индивидов, согласно которой, в зависимости от соотношения между уровнями потребления и трудового дохода, все население можно разделить на две части: чистых производителей и чистых потребителей. Так, люди в трудоспособном возрасте, как правило, являются чистыми производителями: в среднем производят больше, чем потребляют. Если доля лиц трудоспособного возраста в стране увеличивается, то высокая производительность и уровень сбережений данной группы населения в сочетании со снижающейся нагрузкой на содержание нетрудоспособного населения могут при определенных условиях привести к возникновению демографического дивиденда [Bloom et al. 2003; Mason 2007; Mody, Aiyar 2011]. Первое эмпирическое свидетельство о наличии статистически значимой связи между темпами экономического роста и сдвигами возрастной структуры населения было получено в 1998 году в работе Д. Блума и Дж. Уильямсона [Bloom, Williamson 1998]. Авторы ввели понятие «демографического подарка», которым назвали ситуацию, когда изменения возрастной структуры населения приводят к ускорению темпов экономического роста. Впоследствии это явление стали называть демографическим дивидендом.

<sup>1</sup> Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года // ООН [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/> (дата обращения: 12.08.2023).

<sup>2</sup> Добровольный национальный обзор хода осуществления Повестки дня в области устойчивого развития // Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/dc39abeafb0418d9d48c06c958e454/obzor.pdf?ysclid=llqof2v411471275853> (дата обращения: 12.08.2023).

С развитием темы появились различные подходы к определению и оценке демографического дивиденда, в том числе выделение первого и второго демографических дивидендов [Mason 2007; Mason, Lee 2006].

В ряде работ [Акиндинова и др. 2017; Калабихина, Казбекова 2022] было показано, что в 2000-е годы Россия получала положительный демографический дивиденд: сдвиги возрастной структуры населения вносили положительный вклад в экономический рост, а в 2010-е годы стали его тормозить. Согласно сценариям дореформенного<sup>3</sup> прогноза Росстата, в ближайшие годы доля населения трудоспособного возраста в России должна была сокращаться (Рисунок 1).



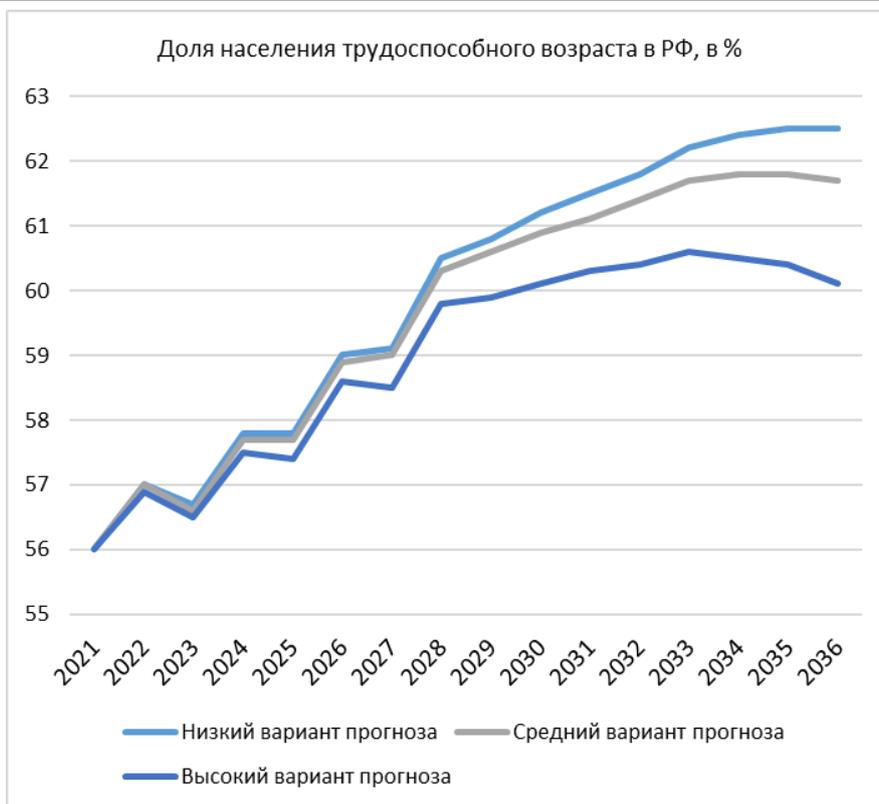
**Рисунок 1. Прогноз доли населения трудоспособного возраста в России (без учета пенсионной реформы), %<sup>4</sup>**

Согласно новому прогнозу Росстата<sup>5</sup> (с учетом пенсионной реформы 2019 года), в ближайшие годы доля населения трудоспособного возраста в России будет увеличиваться (Рисунок 2), что является результатом поэтапного повышения возраста выхода на пенсию в России и, как следствие, изменения верхней границы трудоспособного возраста.

<sup>3</sup> Пенсионная реформа 2019 года в России предусматривает поэтапное повышение возраста выхода на пенсию для мужчин с 60 до 65 лет к 2028 г., для женщин — с 55 до 60 лет соответственно.

<sup>4</sup> Построено автором на основе данных Росстата.

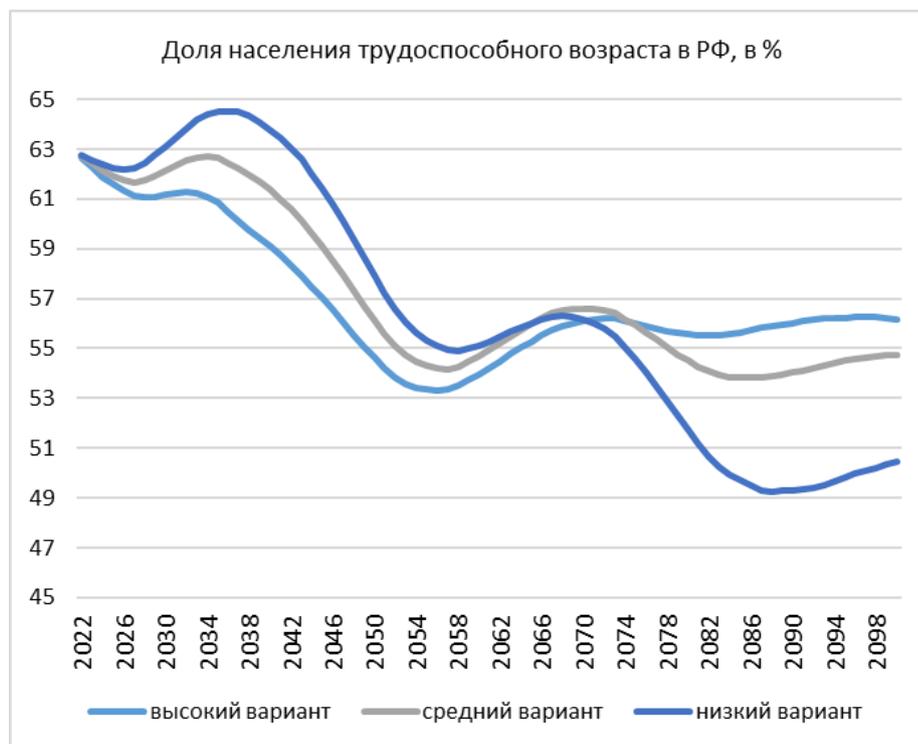
<sup>5</sup> Численность населения по отдельным возрастным группам // Росстат [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/progn3.xls> (дата обращения: 12.08.2023).



**Рисунок 2. Прогноз доли населения трудоспособного возраста в России (с учетом пенсионной реформы), %<sup>6</sup>**

Расчет влияния пенсионной реформы на будущую динамику демографического дивиденда в России выполнен в статье [Казбекова, Калабихина 2023]: изменение границ трудоспособного возраста, по оценке авторов, может вывести демографический дивиденд из отрицательной в положительную зону в ближайшие годы. Однако в среднесрочной перспективе проблема сокращения доли населения трудоспособного возраста возникнет в России вновь. Согласно среднему варианту прогноза ООН, доля населения трудоспособного возраста в России будет сокращаться в период с 2035 по 2057 гг. (Рисунок 3). По оценке ООН, в течение данного периода доля населения трудоспособного возраста в России снизится на 8 процентных пунктов: с 62,2% до 54,2%.

<sup>6</sup> Построено автором на основе: Численность населения по отдельным возрастным группам // Росстат [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/progn3.xls> (дата обращения: 12.08.2023).



**Рисунок 3. Прогноз ООН доли населения трудоспособного возраста (женщины: 16–60 лет; мужчины: 16–65 лет) в России на период до 2100 года (в процентах к общей численности населения)<sup>7</sup>**

Гипотеза настоящего исследования состоит в том, что повышение занятости инвалидов — это резерв увеличения демографического дивиденда в России. Данная проблема особенно актуальна в условиях приближающегося этапа снижения доли населения трудоспособного возраста в России, а также рисков сокращения миграционного резерва<sup>8</sup> для компенсации отрицательного демографического дивиденда.

Актуальность работы обусловлена среди прочего сохраняющимся существенным разрывом в уровне занятости людей с инвалидностью и без инвалидности в России (Рисунок 4). По данным выборочного обследования рабочей силы Росстата, в 2022 году уровень занятости людей с инвалидностью составил 15%, что на 52,3 п.п. ниже уровня занятости людей без инвалидности. В период с 2015 по 2022 гг. значение разрыва колебалось в пределах от 52,3 до 55,8 п.п. Разрыв в уровне занятости между людьми с инвалидностью и без инвалидности наблюдается и в странах с наиболее развитой экономикой (Рисунок 5), однако в России проблема стоит гораздо острее. В среднем по странам ОЭСР разрыв составил 26 п.п. в 2019 году — примерно в два раза меньше, чем в России в том же периоде (Рисунок 5). Уровень занятости инвалидов в странах ОЭСР в среднем составил 44% в 2019 году (оценивается ОЭСР как низкий<sup>9</sup>), в России — 13%.

<sup>7</sup> Составлено автором по: Population // UN [Электронный ресурс]. URL: <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/> (дата обращения: 12.08.23).

<sup>8</sup> Среди основных факторов выделяют увеличение конкуренции за человеческий капитал вследствие демографического старения соседних с Россией стран, а также снижение миграционного потенциала стран Средней Азии [Юмагузин, Винник 2022].

<sup>9</sup> Disability, Work and Inclusion. Mainstreaming in All Policies and Practices // OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/employment/disability-work-and-inclusion-1ea59c-en.htm> (дата обращения: 12.08.2023).



Рисунок 4. Динамика уровня занятости населения в возрасте 15–72 лет (в процентах), Россия, 2015–2022 гг.<sup>10</sup>

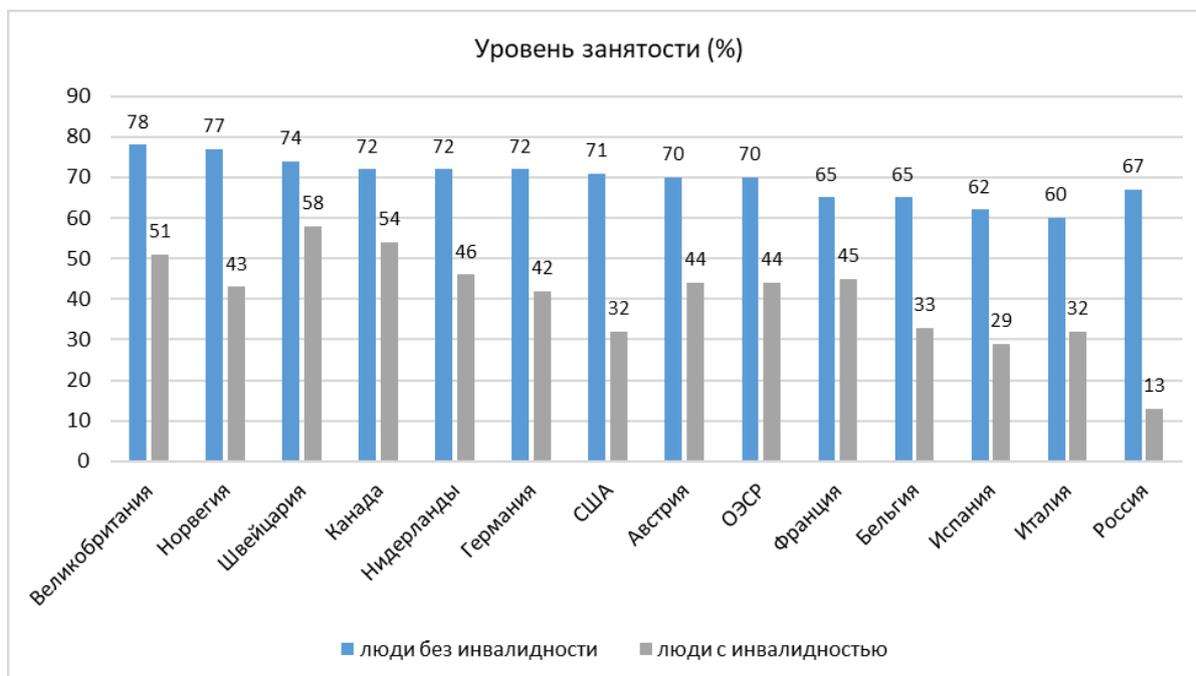


Рисунок 5. Уровень занятости населения в возрасте 15–72 лет (в процентах), Россия, 2019 год<sup>11</sup>. Уровень занятости населения в возрасте 15–69 лет (в процентах), страны ОЭСР, 2019 или последний доступный год<sup>12</sup>

Как показывает обзор литературы, ситуация в области занятости инвалидов в России имеет существенные резервы для улучшения. До сих пор сохраняются барьеры, препятствующие трудоустройству людей с инвалидностью, что приводит к значительному разрыву в показателях занятости между людьми с инвалидностью и без инвалидности. Т.В. Зайцева и О.Н. Халуторных [Зайцева, Халуторных 2018] на основе обобщения материалов наиболее значимых научных конференций выделили и систематизировали основные факторы низкой занятости инвалидов в трудоспособном возрасте в России. Среди них: проблемы в области правовой базы, организационные

<sup>10</sup> Составлено автором по данным выборочного обследования рабочей силы Росстата.

<sup>11</sup> Составлено автором по данным выборочного обследования рабочей силы Росстата.

<sup>12</sup> Disability, Work and Inclusion. Mainstreaming in All Policies and Practices // OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/employment/disability-work-and-inclusion-1ea59c-en.htm> (дата обращения: 12.08.2023).

проблемы, институционально-инфраструктурные, а также социально-психологические факторы. Исследователи делают вывод о том, что, несмотря на существующую активность федеральных и региональных органов власти, а также общественных организаций, проблемы в области занятости инвалидов в России остаются актуальными и нуждаются в пристальном внимании. А.В. Демьянова и А.Л. Лукьянова [Демьянова, Лукьянова 2017] с использованием данных Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ) ВШЭ за 2005 г. оценили эффект дискриминации по признаку статуса инвалида в сфере занятости в России. Выявлено, что в России люди с плохим здоровьем сталкивались с дискриминацией по статусу инвалида. Дискриминация, согласно полученным авторами результатам, может объяснять до 25 п.п. разрыва в уровне занятости между инвалидами и неинвалидами. Исследователи приходят к выводу, что меры социальной политики в области поддержки занятости людей с инвалидностью в рассматриваемый период времени в России были недостаточно эффективными. О.В. Кучмаевой [Кучмаева 2020] выявлена значительная дифференциация субъектов РФ по уровню занятости инвалидов, при этом показано, что в большинстве регионов этот показатель находится на низком уровне. Исследователь также отмечает, что привлечение людей с инвалидностью на российский рынок труда может решить не только социальные проблемы, но и внести положительный вклад в рост российской экономики: по оценке автора, возможная величина привлечения трудового потенциала людей с инвалидностью составляет 33,5–611,5 тыс. человек. Другие исследователи также подчеркивают наличие проблем в области законодательства, наличие дискриминации и, как следствие, необходимость комплексного совершенствования системы управления по содействию трудоустройству людей с инвалидностью в России [Колыбашкина и др. 2021; Саломатин, Москвина 2021; Нацун 2019].

#### Методология и результаты исследования

Демографический дивиденд в настоящей статье рассчитывается на основе количественных оценок связей между темпами экономического роста и сдвигами возрастной структуры в РФ, полученных и опубликованных нами с И.Е. Калабихиной в статье [Калабихина, Казбекова 2022]. Базовая модель регрессии, построенная с использованием данных по регионам России за период с 1997 по 2017 гг., на основе которой были получены искомые оценки, имеет следующий вид:

$$Gr\_GRP_{i,t} = \rho \ln GRP_{i,t} + \beta_1 \ln WA_{i,t} + \beta_2 Gr\_WA_{i,t} + \beta_3 \ln WA\_L_{i,t} + \beta_4 Gr\_WA\_L_{i,t} + \gamma X_{i,t} + f_i + \eta_t + \varepsilon_{i,t}. \quad (1)$$

где  $Gr\_GRP_{i,t}$  — это среднегодовой темп прироста реального ВВП на душу населения в регионе  $i$  за 5-летний период  $t$ ;  $\ln WA_{i,t}$  — это натуральный логарифм доли населения трудоспособного возраста в регионе  $i$  в начале периода  $t$ ;  $Gr\_WA_{i,t}$  — это среднегодовой темп прироста доли населения трудоспособного возраста в регионе  $i$  за 5-летний период  $t$ ;  $\ln GRP_{i,t}$  — это логарифм реального ВВП на душу населения в регионе  $i$  в начале периода  $t$ ;  $\ln WA\_L_{i,t}$  — это логарифм среднего уровня участия в рабочей силе в регионе  $i$  за 5-летний период  $t$ ;  $Gr\_WA\_L_{i,t}$  — это среднегодовой темп прироста уровня участия в рабочей силе в регионе  $i$  за 5-летний период  $t$ ;  $X_{i,t}$  — вектор контрольных переменных;  $f_i$  — фиксированные эффекты;  $\eta_t$  — временные эффекты;  $\varepsilon_{i,t}$  — случайные ошибки модели.

Демографический дивиденд в данной работе определяется как вклад изменения доли населения трудоспособного возраста в темпы прироста реального выпуска на душу населения (выраженный в процентных пунктах). Предположим, что доля населения трудоспособного возраста неизменна:  $\ln WA_{i,t} = \ln WA_{i,0} = \text{const}$   $Gr\_WA_{i,t} = 0$ . Базовое уравнение регрессии (1) для этого случая примет вид:

$$Gr\_GRP_{i,t} (\text{при } \ln WA_{i,t} = \ln WA_{i,0}) = \rho GRP_{i,t} + \beta_1 \ln WA_{i,0} + 0 + \beta_3 \ln WA\_L_{i,t} + \beta_4 Gr\_WA\_L_{i,t} + \gamma X_{i,t} + f_i + \eta_t + \varepsilon_{i,t}. \quad (2)$$

Демографический дивиденд можно оценить как разность между уравнениями (1) и (2):

$$DD_t = \beta_1 (\ln WA_t - \ln WA_0) + \beta_2 Gr\_WA_t. \quad (3)$$

С учетом значений коэффициентов  $\widehat{\beta}_1$  и  $\widehat{\beta}_2$ , оцененных в статье [Калабихина, Казбекова 2022] на данных по регионам России за период с 1997 по 2017 гг., итоговая формула расчета демографического дивиденда примет вид:

$$DD_t = 26,6 * (\ln WA_t - \ln WA_0) + 1,11 * Gr\_WA_t. \quad (4)$$

Для оценки среднегодового за 2018–2022 гг. значения демографического дивиденда в России используются данные Росстата о численности и возрастном распределении людей с инвалидностью<sup>13</sup> и населения в целом<sup>14</sup>. Данные, используемые для выполнения расчетов, представлены в Таблице 1.

**Таблица 1. Данные, используемые для расчета демографического дивиденда ( $DD_t^{fact}$  и  $DD_t^*$ )<sup>15</sup>**

Показатель	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Численность населения в целом, тыс. чел. (Росстат)	146842	146831	146765	146460	146576	146714
Численность людей трудоспособного возраста, тыс. чел. (Росстат)	82744	81813	82020	82280	83141	83920
Численность людей с инвалидностью трудоспособного возраста, тыс. чел. (Росстат)	3606	3524	3471	3554	3491	3273
Численность работающих людей с инвалидностью, тыс. чел. (Росстат)	1828	1650	1613	1544	1538	1534
Численность неработающих людей с инвалидностью трудоспособного возраста (резерв), тыс. чел. (оценка автора)	1778	1874	1858	2010	1953	1740

Оценка демографического дивиденда выполнена для периода 2018–2022 гг. в связи с наличием необходимых для выполнения расчетов данных. Выбор 5-летнего интервала для оценки обусловлен базовой эмпирической стратегией, которая использовалась при построении модели в статье [Калабихина, Казбекова 2022]. Переменная темпа прироста доли населения трудоспособного возраста ( $Gr\_WA_t$ ) усредняется для 5-летнего периода 2018–2022 гг.; переменная уровня — логарифм доли населения трудоспособного возраста ( $\ln WA_t$ ) — берется на начало соответствующего 5-летнего интервала (в данном случае это 2018 год). Значение доли населения трудоспособного возраста за 2017 год было взято в качестве базового ( $\ln WA_0$ ), оно составило 56,4%<sup>16</sup>.

Чтобы продемонстрировать возможный вклад увеличения занятости среди людей с инвалидностью в повышение демографического дивиденда, были выполнены две оценки демографического дивиденда: 1) демографический дивиденд с учетом фактического уровня занятости инвалидов ( $DD_t^{fact}$ ); 2) демографический дивиденд, как если бы все инвалиды трудоспособного возраста были трудоустроены ( $DD_t^*$ ).

При расчете демографического дивиденда с учетом фактического уровня занятости инвалидов ( $DD_t^{fact}$ ) использовались фактические значения показателя доли населения

<sup>13</sup> Положение инвалидов // Росстат [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13964> (дата обращения: 12.08.2023).

<sup>14</sup> Демография // Росстат [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/12781> (дата обращения: 12.08.2023).

<sup>15</sup> Среднегодовые значения рассчитаны автором на основе: Положение инвалидов // Росстат [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13964> (дата обращения: 12.08.2023); Демография // Росстат [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/12781> (дата обращения: 12.08.23); Распределение инвалидов по полу и возрасту // Росстат [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/invalid/1-3.doc](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/invalid/1-3.doc) (дата обращения: 12.08.2023).

<sup>16</sup> Выбор базового периода может влиять на оценку величины демографического дивиденда, однако в случае сравнительного анализа это свойство не является ограничением.

трудоспособного возраста. При расчете демографического дивиденда, как если бы все инвалиды трудоспособного возраста были трудоустроены ( $DD_t^*$ ), показатель доли населения трудоспособного возраста был скорректирован следующим образом:

$$WA^* = \frac{Pop^{WA} + Disabled_{Unemployed}^{WA}}{Pop} * 100\%, \quad (5)$$

где  $Pop^{WA}$  — это численность населения трудоспособного возраста;  $Disabled_{Unemployed}^{WA}$  — это численность неработающих инвалидов трудоспособного возраста (оценка автора<sup>17</sup>);  $Pop$  — это общая численность населения.

Таким образом, при расчете  $DD_t^*$  численность трудоспособного населения была увеличена на число неработающих людей с инвалидностью трудоспособного возраста при сохранении фактического значения общей численности населения.

Согласно выполненным расчетам, в России в 2018–2022 гг. значение  $DD_t^{fact}$  составило 0,03 п.п.; значение  $DD_t^*$  — 0,53 п.п. Значение демографического дивиденда отражает вклад динамики доли населения трудоспособного возраста в среднегодовой темп прироста реального ВВП на душу населения. Данные значения можно интерпретировать следующим образом. Если бы возрастная структура в 2018–2022 гг. была неизменной, среднегодовое значение темпа прироста реального ВВП на душу населения в России при статусе-кво было бы на 0,03 п.п. меньше в рассматриваемый период при прочих равных условиях; в случае повышения занятости инвалидов трудоспособного возраста — на 0,53 п.п. При статусе-кво среднегодовое значение демографического дивиденда было бы на 0,5 п.п. меньше. Такую разницу обеспечило увеличение переменной уровня — доли населения трудоспособного возраста на начало 5-летнего периода — при корректировке ее значения на численность неработающих инвалидов (первая часть формулы расчета дивиденда). Так, в 2018 году доля населения трудоспособного возраста в России составляла 55,7%. Численность неработающих инвалидов трудоспособного возраста в 2018 году в стране, по оценке автора, составляла 1,9 млн человек — это 2,3% населения трудоспособного возраста. Значение скорректированного показателя доли населения трудоспособного возраста ( $WA^*$ ) составило 57%, что на 1,3 п.п. больше фактического значения.

Таким образом, потенциальный вклад увеличения занятости инвалидов в России в повышение демографического дивиденда в 2018–2022 гг., согласно выполненной оценке, составил 0,5 п.п. По данным Росстата<sup>18</sup>, среднегодовое значение темпа прироста реального ВВП на душу населения в рассматриваемый период в России составило 1,15%. Проведенный анализ показал, что при увеличении занятости людей с инвалидностью оно могло бы составить 1,65% при прочих равных условиях.

### Заключение

Проблема существенного разрыва в уровне занятости между людьми с инвалидностью и без инвалидности сегодня стоит на повестке дня международного сообщества. Для России она также актуальна: занятость инвалидов сохраняется на низком уровне, существенно отставшем от среднего по странам ОЭСР. Повышение уровня занятости инвалидов в России не только соответствует Целям устойчивого развития ООН, повышению инклюзивности рынка труда, обеспечению равных прав и возможностей для всех, но и является одним из резервов увеличения

<sup>17</sup> Данные по численности неработающих инвалидов трудоспособного возраста на момент исследования за рассматриваемый период отсутствовали в открытом доступе. Оценка данного показателя была сделана на основе официальных данных Росстата о численности людей с инвалидностью трудоспособного возраста, а также о численности работающих инвалидов в целом с предположением о том, что все работающие инвалиды — это лица трудоспособного возраста.

<sup>18</sup> Национальные счета // Росстат [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/accounts> (дата обращения: 12.08.2023).

демографического дивиденда в России. Необходимость компенсации негативных последствий демографического старения населения страны возникнет в России уже в среднесрочной перспективе: согласно среднему варианту прогноза ООН, уже в 2035 году, несмотря на пенсионную реформу 2019 года, в России начнет снижаться доля населения трудоспособного возраста. В настоящей статье показано, как включение людей с инвалидностью в рынок труда может повлиять на темпы экономического роста через канал демографического дивиденда. Согласно выполненным расчетам, повышение занятости инвалидов могло бы вывести демографический дивиденд из околонулевой в положительную зону: среднегодовое значение демографического дивиденда за 2018–2022 гг. в России могло бы составить 0,53 п.п., что на 0,5 п.п. больше, чем при статусе-кво.

#### Список литературы:

Акиндинова Н.В., Чекина К.С., Яркин А.М. Экономический рост в России с учетом демографических изменений и вклада человеческого капитала // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2017. Т. 21. № 4. С. 533–561.

Демьянова А.В., Лукьянова А.Л. Низкий уровень занятости инвалидов в России–результат дискриминации? // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2017. Т. 21. № 3. С. 385–411.

Зайцева Т.В., Халуторных О.Н. Трудоустройство инвалидов в РФ, или Что делать с равными правами человека на труд? // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 71. С. 117–140. DOI: [10.24411/2070-1381-2018-00105](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2018-00105)

Казбекова З.Г., Калабихина И. Е. Прогноз динамики демографического дивиденда в России с учетом пенсионной реформы и пандемии // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. 2023. Т. 15. № 3. С. 68-82. DOI: [10.38050/2078-3809-2023-15-3-68-82](https://doi.org/10.38050/2078-3809-2023-15-3-68-82)

Калабихина И.Е., Казбекова З.Г. Влияние первого демографического дивиденда на экономический рост с учетом человеческого капитала // Журнал Новой экономической ассоциации. 2022. № 3(55). С. 81–100. DOI: [10.31737/2221-2264-2022-55-3-5](https://doi.org/10.31737/2221-2264-2022-55-3-5)

Колыбашкина Н., Сухова А., Устинова М., Демьянова А., Шубина Д. Анализ барьеров и возможностей для участия людей с инвалидностью на рынке труда в Российской Федерации. Washington: World Bank Group, 2021.

Кучмаева О.В. Занятость инвалидов в регионах России: состояние, дифференциация, факторы // Статистика и экономика. 2020. Т. 17. № 5. С. 27–37. DOI: [10.21686/2500-3925-2020-5-27-37](https://doi.org/10.21686/2500-3925-2020-5-27-37)

Нацун Л.Н. Результативность трудовой реабилитации инвалидов в России // Вестник Нижегородского университета им. НИ Лобачевского. Серия: Социальные науки. 2019. Т. 3. № 55. С. 149–160.

Саломатин Ю.В., Москвина М.В. Система управления по содействию занятости инвалидов в России // Бизнес. Общество. Власть. 2021. № 41. С. 135–157.

Юмагузин В.В., Винник М.В. Прогноз численности и демографической нагрузки населения России до 2100 года // Проблемы прогнозирования. 2022. № 4(193). С. 98–111. DOI: [10.47711/0868-6351-193-98-111](https://doi.org/10.47711/0868-6351-193-98-111)

Bloom D., Canning D., Sevilla J. The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change. Santa Monica: RAND Corporation, 2003.

Bloom D., Williamson J.G. Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia // The World Bank Economic Review. 1998. Vol. 12. Is. 3. P. 419–455. DOI: [10.1093/wber/12.3.419](https://doi.org/10.1093/wber/12.3.419)

Mason A. Demographic Transition and Demographic Dividends in Developed and Developing Countries // United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structures (Mexico City, 31 August – 2 September 2005). New York: United Nations, 2007. P. 81–101.

Mason A., Lee R. Reform and Support Systems for the Elderly in Developing Countries: Capturing the Second Demographic Dividend // *Genus*. 2006. Vol. 62. Is. 2. P. 11–35.

Mody M.A., Aiyar M.S. The Demographic Dividend: Evidence from the Indian States // IMF Working Paper. 2011. Vol. 2011. Is. 038. DOI: [10.5089/9781455217885.001](https://doi.org/10.5089/9781455217885.001)

#### **References:**

Akindinova N., Chekina K., Yarkin A. (2017) Measuring the Contribution of Demographic Change and Human Capital to Economic Growth in Russia. *Ekonomicheskij zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*. Vol. 21. No. 4. P. 533–561.

Bloom D., Canning D., Sevilla J. (2003) *The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change*. Santa Monica: RAND Corporation.

Bloom D., Williamson J.G. (1998) Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia. *The World Bank Economic Review*. Vol. 12. Is. 3. P. 419–455. DOI: [10.1093/wber/12.3.419](https://doi.org/10.1093/wber/12.3.419)

Demianova A., Lukiyanova A. (2017) How Substantial Is Employment Discrimination against the Disabled in Russia? *Ekonomicheskij zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*. Vol. 21. No. 3. P. 385–411.

Kalabikhina I.E., Kazbekova Z.G. (2022) The Impact of the First Demographic Dividend on Economic Growth Considering Human Capital. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii*. No. 3(55). P. 81–100. DOI: [10.31737/2221-2264-2022-55-3-5](https://doi.org/10.31737/2221-2264-2022-55-3-5)

Kazbekova Z.G., Kalabikhina I.E. (2023) Forecast of the Demographic Dividend Dynamics in Russia: Influence of the Pension Reform and the Pandemic. *Nauchnyye issledovaniya ekonomicheskogo fakul'teta. Elektronnyy zhurnal*. Vol. 15. No. 3. P. 68–82. DOI: [10.38050/2078-3809-2023-15-3-68-82](https://doi.org/10.38050/2078-3809-2023-15-3-68-82)

Kolybashkina N., Sukhova A., Ustinova M., Dem'yanova A., Shubina D. (2021) *Analiz bar'yerov i vozmozhnostey dlya uchastiya lyudey s invalidnost'yu na rynke truda v Rossiyskoy Federatsii* [Analysis of barriers and opportunities for the participation of people with disabilities in the labor market in the Russian Federation]. Washington: World Bank Group.

Kuchmaeva O.V. (2020) Employment of Disabled People in Russian Regions: Status, Differentiation, Factors. *Statistika i ekonomika*. Vol. 17. No. 5. P. 27–37. DOI: [10.21686/2500-3925-2020-5-27-37](https://doi.org/10.21686/2500-3925-2020-5-27-37)

Mason A. (2007) Demographic Transition and Demographic Dividends in Developed and Developing Countries. *United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structures* (Mexico City, 31 August – 2 September 2005). New York: United Nations. P. 81–101.

Mason A., Lee R. (2006) Reform and Support Systems for the Elderly in Developing Countries: Capturing the Second Demographic Dividend. *Genus*. Vol. 62. Is. 2. P. 11–35.

Mody M.A., Aiyar M.S. (2011) The Demographic Dividend: Evidence from the Indian States. *IMF Working Paper*. Vol. 2011. Is. 038. DOI: [10.5089/9781455217885.001](https://doi.org/10.5089/9781455217885.001)

Natsun L.N. (2019) The Effectiveness of Labour Rehabilitation of Disabled Persons in Russia. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. NI Lobachevskogo. Seriya: Sotsial'nyye nauki*. Vol. 3. No. 55. P. 149–160.

Salomatin Yu.V., Moskvina M.V. (2021) Management System of Promotion Employment of Disabled People in Russia. *Biznes. Obshchestvo. Vlast'*. No. 41. P. 135–157.

Yumaguzin V.V., Vinnik M.V. (2022) Forecast of Population Size and Demographic Burden in Russia up to 2100. *Problemy prognozirovaniya*. No. 4(193). P. 98–111. DOI: [10.47711/0868-6351-193-98-111](https://doi.org/10.47711/0868-6351-193-98-111)

Zaytseva T.V., Halutornyh O.A. (2018) Employment of Disabled People in Russia; or, What to Do with Equal Rights to Work? *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 71. P. 117–140. DOI: [10.24411/2070-1381-2018-00105](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2018-00105)

Дата поступления/Received: 29.08.2023

## Оценка гражданами уровня защищенности охраняемых законом ценностей: динамика 2018–2023 годов

**Южаков Владимир Николаевич<sup>1</sup>**

Доктор философских наук, профессор, директор Центра технологий государственного управления,  
SPIN-код РИНЦ: [1384-2178](#); ORCID: [0000-0002-5687-1863](#); [yuzhakov-vn@ranepa.ru](mailto:yuzhakov-vn@ranepa.ru)

Институт прикладных экономических исследований, РАНХиГС, Москва, РФ

**Покида Андрей Николаевич**

Кандидат социологических наук, директор Центра социально-политического мониторинга, SPIN-код РИНЦ: [2103-3529](#);  
ORCID: [0000-0002-5439-3503](#); [pokida@ranepa.ru](mailto:pokida@ranepa.ru)

Институт общественных наук, РАНХиГС, Москва, РФ

**Зыбуновская Наталья Владимировна**

Научный сотрудник, SPIN-код РИНЦ: [7002-7192](#); ORCID: [0000-0003-0326-8590](#); [nzyb@ranepa.ru](mailto:nzyb@ranepa.ru)

Центр социально-политического мониторинга, Институт общественных наук, РАНХиГС, Москва, РФ

### Аннотация

Согласно Федеральному закону от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», регулируемый им государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль должны быть направлены на минимизацию контролируемых государством рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (далее также — ОЗЦ). Ключевым показателем минимизации этих рисков и приносимого ими вреда (ущерба) может служить оценка гражданами уровня защищенности значимых для них ОЗЦ — жизни, здоровья граждан и их близких, имущества, персональных данных, окружающей среды, памятников истории, культуры и др. — от этих рисков. Данная статья исследует динамику оценок гражданами уровня защищенности ОЗЦ от 10 контролируемых государством видов таких рисков: действий преступников, небезопасных продуктов питания и услуг общепита, некачественных непродовольственных товаров и услуг и др. Источником эмпирических данных являются итоги репрезентативных общероссийских социологических опросов граждан по оценке результативности контрольно-надзорной деятельности государства, проводимых РАНХиГС ежегодно в период с 2018 по 2023 годы. Результаты данных опросов фиксируют положительные тенденции в оценках граждан: общий уровень защищенности ОЗЦ от различных рисков за последние 5 лет увеличился с 30,0% в 2018 году до 39,3% в 2023 году. При этом наиболее сложная ситуация складывается в сфере финансовых услуг и персональных данных: оценка уровня защищенности по этим видам рисков за период наблюдения снижается. Результаты исследования показывают, что оценки гражданами уровня защищенности ОЗЦ в наибольшей степени зависят от следующих факторов: уровня доверия к контрольно-надзорным органам (далее также — КНО), личного опыта столкновения с рисками, связанными с угрозой этим ценностям, а также от того, обращались ли респонденты за помощью в КНО для защиты этих ценностей и каков результат этого обращения. Данные соцопросов 2022–2023 гг. демонстрируют, что факт обращения в КНО за помощью повышает общий уровень оценок гражданами защищенности ОЗЦ, а повышение результативности этих обращений является важным резервом улучшения этих оценок.

### Ключевые слова

Государственное управление, защищенность, контрольно-надзорная деятельность, мониторинг и оценка, охраняемые законом ценности, социологический опрос.

### Для цитирования

Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Оценка гражданами уровня защищенности охраняемых законом ценностей: динамика 2018–2023 годов // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 100. С. 100–122. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-100-122

## Citizens' Assessment of Protection Level of Legally Protected Values: Dynamics of 2018–2023

**Vladimir N. Yuzhakov<sup>2</sup>**

DSc (Philosophy), Professor, Director of the Center for Technology Governance, ORCID: [0000-0002-5687-1863](#);  
[yuzhakov-vn@ranepa.ru](mailto:yuzhakov-vn@ranepa.ru)

Institute of Applied Economic Research, RANEPA, Moscow, Russian Federation

**Andrei N. Pokida**

PhD, Director of the Center for Socio-Political Monitoring, ORCID: [0000-0002-5439-3503](#); [pokida@ranepa.ru](mailto:pokida@ranepa.ru)

Institute of Social Sciences, RANEPA, Moscow, Russian Federation

<sup>1</sup> Корреспондирующий автор.

<sup>2</sup> Corresponding author.

**Natalia V. Zybunovskaya**

Researcher, ORCID: [0000-0003-0326-8590](https://orcid.org/0000-0003-0326-8590); [nzyb@ranepa.ru](mailto:nzyb@ranepa.ru)

Center for Socio-Political Monitoring, Institute of Social Sciences, RANEPA, Moscow, Russian Federation

### **Abstract**

In accordance with Federal Law "On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation", state control (supervision) and municipal control should be aimed at minimizing state-controlled risks of harm or damage to values protected by law. An important indicator of minimizing these risks and the harm (damage) they cause can be the assessment by citizens of the level of protection of significant values that are protected by law, such as life, health of citizens and their relatives, property, personal data, environment, historical monuments, culture, and more. This article examines the dynamics of citizens' assessments of the level of protection of values protected by law from 10 state-controlled types of such risks (criminal actions, unsafe food and catering services, substandard non-food goods and services, etc.). The empirical data for this study are based on the results of representative the all-Russian sociological surveys conducted annually by the RANEPA from 2018 to 2023, evaluating the effectiveness of state regulatory enforcement activity. The survey results demonstrate positive trends in citizens' assessments: the overall level of protection of values protected by law from various risks increased from 30.0% in 2018 to 39.3% in 2023. However, the most challenging situation arises in the field of financial services and personal data, where the level of protection from these risks has decreased during the observation period. The research findings indicate that citizens' assessments of the level of protection of values protected by law depend to a great extent on the following factors: the level of trust in control and supervisory bodies, personal experience of encountering risks associated with threats to these values, and whether the respondents have sought assistance from control and supervisory bodies to protect these values and the outcome of such requests. The data from the sociological surveys conducted in 2022–2023 demonstrate that the fact of seeking assistance from control and supervisory bodies increases the overall level of citizens' assessments of the protection of values protected by law, and improving the effectiveness of these requests is an important reserve for enhancing these assessments.

### **Keywords**

Public administration, protection, state regulatory enforcement activity, monitoring and evaluation, legally protected values, sociological survey.

### **For citation**

**Yuzhakov V.N., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V. (2023) Political Institutional Trust in the Russian Society. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 100. P. 100–122. DOI: [10.24412/2070-1381-2023-100-100-122](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2023-100-100-122)**

### **Введение**

Согласно Федеральному закону «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», регулируемый им государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль должны быть направлены на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (жизни, здоровью, имуществу, окружающей среде и т.д.), вызванного нарушениями обязательных требований в отношении производственной и иной деятельности, создающей такие риски<sup>3</sup>. Минимизация рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (далее также — ОЗЦ) в восприятии граждан — это защищенность ОЗЦ от различных видов рисков причинения им вреда (ущерба) [Южаков и др. 2021а]. Выявляя оценку гражданами (как конечными выгодополучателями/бенефициарами государственного контроля, направленного на защиту ОЗЦ) уровня защищенности значимых для них ОЗЦ, мы узнаем также и оценку ими результативности государственного контроля — достижения им его общественно значимого результата. Динамика этих оценок показывает также и динамику результативности (в восприятии бенефициаров госконтроля) усилий государства в целом и контрольно-надзорных органов государства (далее также — КНО) по повышению результативности госконтроля и его конкретных видов, регулируемых Федеральным законом № 248-ФЗ.

На выявление таких оценок гражданами результативности контрольно-надзорной деятельности государства (далее также — КНД) направлены социологические исследования, проведенные РАНХиГС в 2018–2023 гг. [Южаков и др. 2021b; Южаков и др. 2022; Добролюбова, Масленникова 2022]. Они показывают, что менее половины граждан оценивает уровень своей защищенности (защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей)

<sup>3</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_358750/aa2c1b3abdcdd722857724f8bf66290313b0b929/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/aa2c1b3abdcdd722857724f8bf66290313b0b929/) (дата обращения: 19.03.2023).

от контролируемых государством рисков как высокий. Отмечается зависимость оценок уровня защищенности как от личного опыта взаимодействия с органами государственного контроля, так и от социально-демографических характеристик, в том числе от уровня доходов граждан.

### **Методология исследования**

Основным методом получения эмпирической информации для оценки с позиции граждан уровня защищенности охраняемых законом ценностей от контролируемых государством (в лице его контрольно-надзорных органов) рисков причинения вреда (ущерба) ОЗЦ и определения основных стратегий их минимизации в данном исследовании является общероссийский социологический опрос. Используемый метод позволяет получить количественные данные по различным аспектам изучаемой проблематики, в том числе он позволяет выявить мнения граждан об уровне защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей от различных рисков (угроз), изучить практику обращений в контрольно-надзорные органы за помощью и использование способов самозащиты, определить наиболее значимые для граждан меры по повышению защищенности ОЗЦ и др.

На наш взгляд, эти данные, и особенно данные об оценках гражданами защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей, а значит, и усилий КНО по повышению их защищенности (минимизации рисков причинения им вреда (ущерба)), могут быть существенным дополнением к данным, уже традиционно включаемым в ежегодный доклад о состоянии системы государственного и муниципального контроля, подготавливаемый (во исполнение части 10 статьи 30 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ) на основе докладов контрольных органов за истекший год и информационных систем<sup>4</sup>.

Социологические опросы проводятся ежегодно на протяжении 2018–2023 гг. посредством многоступенчатой квотной выборки с использованием случайного отбора респондентов на последнем этапе [Южаков и др. 2019; Южаков и др. 2021b; Южаков и др. 2022]. Целевой аудиторией опроса выступают совершеннолетние граждане, которые представляют различные социально-демографические и профессиональные группы населения. Респонденты опрашиваются по формализованной анкете в ходе личного интервью по месту их проживания. В 2018 году выборка исследования составляла 1000 респондентов в 28 регионах Российской Федерации, в 2019–2023 гг. ежегодно выборка составляет 2000 респондентов в 35 субъектах Российской Федерации.

Фактическое распределение основных социально-демографических характеристик респондентов, участвующих в опросе 2023 г., в сравнении с данными официальной статистики<sup>5</sup> и результатами опросов предыдущих лет, выполненных по аналогичной методике, показывает отсутствие значимых расхождений (Таблицы 1–4).

<sup>4</sup> См., например: Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 год // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/nl8VlVPes5mi2qAmn2Vgwqrw1SGLhvDe.pdf> (дата обращения 01.07.2023).

<sup>5</sup> Итоги Всероссийской переписи населения 2020 года. Том 1. Численность и размещение населения // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: [https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom1\\_Chislennost\\_i\\_razmeshchenie\\_naseleniya](https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom1_Chislennost_i_razmeshchenie_naseleniya) (дата обращения: 22.03.2023).

**Таблица 1. Распределение респондентов по полу в сопоставлении с данными официальной статистики, %<sup>6</sup>**

	Данные опросов						Данные статистики
	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2021 г.
Количество респондентов, чел.	1010	2000	2000	2000	2000	2000	119 466 тыс.
Мужской	45,4	45,1	44,8	45,2	45,4	45,0	45,4
Женский	54,6	54,9	55,2	54,8	54,6	55,0	54,6

**Таблица 2. Распределение респондентов по возрасту в сопоставлении с данными официальной статистики, %<sup>7</sup>**

	Данные опросов						Данные статистики
	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2021 г.
Количество респондентов, чел.	1010	2000	2000	2000	2000	2000	119 466 тыс.
18–24 года	9,8	9,3	10,0	10,0	8,8	9,4	9,0
25–29 лет	10,4	10,1	10,8	9,6	9,4	9,8	6,7
30–39 лет	20,5	21,5	20,3	21,2	20,7	19,8	21,1
40–49 лет	19,3	17,5	18,2	18,0	17,6	17,3	18,5
50–59 лет	15,8	16,7	17,2	17,0	18,1	18,4	16,0
60 лет и старше	24,2	24,9	23,4	24,2	25,4	25,3	28,7

**Таблица 3. Распределение респондентов по образованию в сопоставлении с данными официальной статистики, %<sup>8</sup>**

	Данные опросов						Данные статистики
	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2021 г.
Количество респондентов, чел.	1010	2000	2000	2000	2000	2000	119 466 тыс.
Высшее или незаконченное высшее	32,9	35,2	35,3	34,9	34,9	36,2	32,0
Среднее специальное (техникум, профтехучилище и др.)	37,4	37,9	38,6	38,1	41,0	39,8	42,0
Полное среднее (средняя школа)	18,6	18,3	16,9	17,1	17,1	17,0	18,0
Неполное среднее, начальное	11,1	8,6	9,2	9,9	7,0	7,0	8,0

<sup>6</sup> Составлено авторами.

<sup>7</sup> Составлено авторами.

<sup>8</sup> Составлено авторами.

**Таблица 4. Распределение респондентов по типу поселения в сопоставлении с данными официальной статистики, %<sup>9</sup>**

	Данные опросов						Данные статистики
	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2021 г.
Количество респондентов, чел.	1010	2000	2000	2000	2000	2000	119 466 тыс.
Столичный, краевой или областной центр	40,4	38,2	38,2	38,9	39,6	39,7	75,0
Город, но не краевой или областной центр	34,8	37,5	37,3	37,1	35,9	36,1	
Село, деревня	24,8	24,3	24,5	24,0	24,5	24,2	25,0

**Основные контролируемые государством риски причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям**

Согласно методике социологического исследования, разработанной авторами в 2018 г., оценка результативности КНД осуществляется на основе субъективной оценки гражданами уровня защищенности значимых для них, охраняемых законом ценностей от контролируемых государством рисков в различных сферах жизнедеятельности [Южаков и др. 2020; Южаков 2021; Масленникова и др. 2020]. Предполагается, что, если граждане указывают на рост уровня защищенности в той или иной сфере за последние годы, данная тенденция может быть сопоставлена с реформой КНД. В исследовании отмечается, что все граждане могут выступать конечными бенефициарами деятельности контрольно-надзорных органов. Оценка уровня защищенности производится не только в отношении граждан, которые сталкивались с различными рисками и обращались за защитой от них в КНО, но и среди респондентов, не имеющих такого опыта. Выгодополучателем контрольно-надзорной деятельности может выступать неограниченный круг лиц, в который входят также не только те, кто не обращался в контрольно-надзорные органы, но и те, кто не подозревал о наличии контрольно-надзорной деятельности.

При анализе полученной эмпирической информации необходимо учитывать, что на восприятие личной защищенности могут влиять иные факторы, не связанные напрямую с реализацией органами государственного контроля мероприятий по снижению риска причинения вреда (ущерба) и предотвращению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. В частности, на оценки уровня защищенности ОЗЦ значимое влияние могут оказывать различные социально-демографические характеристики респондентов, а также условия, в которых находятся граждане, а именно: уровень их благосостояния, состояния здоровья, правовой информированности (включая различные источники информации), возрастные особенности респондентов, текущая социально-экономическая и политическая ситуация в стране и в мире [Лебедева 2018; Шматова, Морев 2015; Минченкова 2012; Ott 2014]. В условиях беспрецедентного усиления внешних ограничений, связанных с санкционной политикой ряда западных стран, восприятие защищенности также может варьироваться. В связи с чем в задачи исследования входило выявление и оценка широкого спектра факторов, влияющих на защищенность, и выделение среди них деятельности КНО с последующей оценкой изменения влияния этого фактора.

В рамках проводимого мониторинга уровня защищенности под охраняемыми законом ценностями, полномочиями по защите которых наделены различные контрольно-надзорные органы, рассматриваются:

<sup>9</sup> Составлено авторами.

- жизнь и здоровье граждан;
- сохранность имущества граждан;
- права, свободы и законные интересы граждан;
- сохранность животных, растений, иных объектов окружающей среды;
- сохранность объектов, имеющих историческое, научное, культурное значение.

Перечень охраняемых законом ценностей приведен с учетом действующего законодательства об обязательных требованиях, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора)<sup>10</sup>.

Обеспечение защиты ОЗЦ предполагает минимизацию рисков причинения им вреда. Под риском причинения вреда (ущерба) понимается вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям<sup>11</sup>. При этом необходимо отметить, что риски, в зависимости от конкретной сферы безопасности, могут оказывать влияние на различные охраняемые законом ценности.

Для целей настоящего исследования были выделены основные риски в различных ключевых сферах личной и общественной безопасности, в отношении которых респондентами осуществляется оценка уровня защищенности охраняемых законом ценностей (жизни, здоровья, имущества, иных интересов и прав) (Таблица 5). Следует еще раз обратить внимание, что при этом исследуются оценки гражданами не вообще защищенности охраняемых законом ценностей, а защищенности ОЗЦ от конкретных контролируемых государством рисков причинения им вреда (ущерба). В этом случае возможный широкий общественный контекст защищенности граждан находится вне предмета данного исследования.

Выбор сфер безопасности основывался на международной практике [Blanc 2018; Boholm 1998; Van Tol 2016] и анализе распространенности нарушений в этих областях жизни граждан и их общественной значимости.

**Таблица 5. Список исследуемых рисков по ключевым сферам безопасности<sup>12</sup>**

№	Полное наименование рисков (угроз)	Сокращенное наименование рисков (угроз)
1	Риск (угроза) жизни, здоровью, имуществу от действий преступников по месту проживания, в общественных местах, на улицах (кража, грабеж, насилие, мошенничество, хулиганство и др.).	Действия преступников
2	Риск (угроза) жизни и здоровью от некачественных, небезопасных продуктов питания и услуг общественного питания.	Небезопасные продукты питания и услуги общепита
3	Риск (угроза) жизни и здоровью, имуществу от некачественных непродовольственных (непищевых) товаров и услуг (за исключением финансовых услуг).	Некачественные непродовольственные товары и услуги
4	Риск (угроза) жизни и здоровью, имуществу, в том числе памятникам истории и культуры, от пожаров и иных аварий в жилых и производственных зданиях, сооружениях, на объектах инфраструктуры.	Пожары и иные аварии в жилых и нежилых зданиях, сооружениях
5	Риск (угроза) жизни и здоровью, имуществу, растениям, животным, природным комплексам от ухудшения состояния (в том числе загрязнения) окружающей среды, браконьерства.	Ухудшение состояния окружающей среды, браконьерство
6	Риск (угроза) жизни и здоровью от некачественного предоставления медицинских услуг, некачественных (в том числе испорченных) лекарств.	Некачественные медицинские услуги, лекарства

<sup>10</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Ст. 5 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_358670/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358670/) (дата обращения: 19.03.2023).

<sup>11</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_358750/aa2c1b3abdcd722857724f8bf66290313b0b929/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/aa2c1b3abdcd722857724f8bf66290313b0b929/) (дата обращения: 19.03.2023).

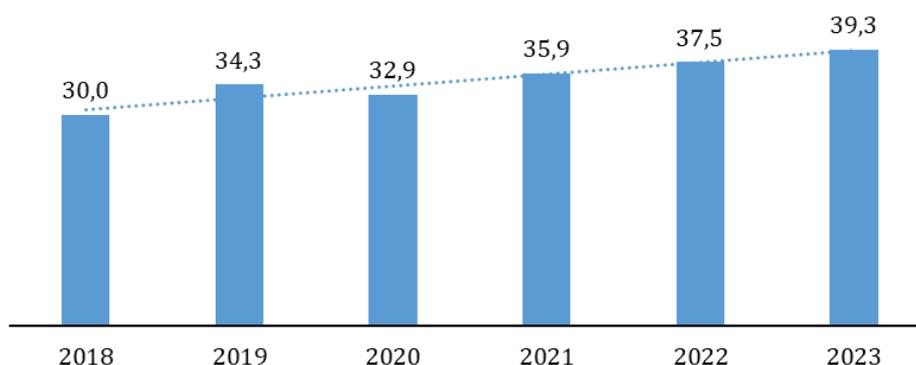
<sup>12</sup> Составлено авторами.

7	Риск (угроза) жизни и здоровью от неблагоприятных (опасных) условий труда на рабочем месте, рисков производственного травматизма и возникновения профессиональных заболеваний.	Опасные условия труда
8	Риск (угроза) жизни, здоровью, имуществу от неисправности транспортных средств, дорожно-транспортных происшествий.	Неисправность транспортных средств, ДТП
9	Риск (угроза) имуществу от нарушений в сфере предоставления услуг банков, страховых компаний, иных финансовых услуг.	Нарушения в сфере финансовых услуг
10	Риск (угроза) неприкосновенности личной жизни, имуществу в связи с несанкционированным распространением и использованием персональных данных.	Несанкционированное распространение и использование персональных данных

Выделение ключевых сфер безопасности позволяет производить оценку уровня защищенности (обеспечения безопасности данной сферы) охраняемых законом ценностей от рисков причинения им вреда или ущерба, проследить ее изменение, оценить масштабы столкновения респондентов (изменение) с необходимостью защиты ОЗЦ от различных рисков, а также проанализировать траектории защиты пострадавших по основным рискам с использованием обращений в контрольно-надзорные органы или иных альтернативных способов защиты. Текущее исследование позволяет оценить «глазами граждан» результативность деятельности КНО по защите ОЗЦ от контролируемых государством рисков причинения им вреда (ущерба), определить значимые для граждан пути ее повышения. Несомненно и его общественное значение — в части выявления оснований для принятия КНО мер по дальнейшему повышению защищенности значимых для граждан ОЗЦ от рисков причинения им вреда (ущерба).

**Оценка гражданами уровня защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей от контролируемых государством рисков: основные результаты**

Результаты социологического опроса граждан продемонстрировали позитивные изменения в оценках респондентами защищенности общественно значимых ценностей от различных рисков причинения им вреда или ущерба. Оценка гражданами общего уровня защищенности ОЗЦ, которая представляет собой агрегированный показатель оценок гражданами защищенности значимых для них ОЗЦ по выделенным 10 контролируемым государством рискам причинения им вреда (ущерба), за последние 5 лет увеличилась на 9,3 п.п. (Рисунок 1).



**Рисунок 1. Оценка гражданами общего уровня защищенности охраняемых законом ценностей от различных рисков (угроз) (в %)<sup>13</sup>**

<sup>13</sup> Составлено авторами по результатам социологических опросов граждан 2018–2023 гг.

Результаты мониторинга оценок респондентами защищенности общественно значимых ценностей от конкретных контролируемых государством рисков продемонстрировали в целом увеличение этого показателя по большинству из них. Например, за последние годы (с 2019 г.<sup>14</sup>) больше всего доля респондентов, оценивающих свою защищенность от рисков (угроз) как достаточную (сумма вариантов ответа «очень высокая» и «скорее высокая»), увеличилась в таких категориях, как защита от риска жизни и здоровью от некачественных, небезопасных продуктов питания и услуг общественного питания, с 33,6% до 44,2% (+10,6 п.п. к 2019 г.). За последний год оценка гражданами уровня защищенности от некачественных продуктов питания и услуг общепита выросла на значимые 5,5 п.п. (Рисунок 2).



**Рисунок 2. Динамика оценок гражданами уровня защищенности ОЗЦ по основным видам рисков (угроз), по результатам опросов 2018–2023 гг. (в %)<sup>15</sup>**

<sup>14</sup> С 2019 г. и далее выборочная совокупность опрошенных составляет 2000 респондентов (в 2018 г. — 1000 респондентов), поэтому для обеспечения полной сопоставимости полученных результатов целесообразно динамику оценок проследить с 2019 г.

<sup>15</sup> Составлено авторами по результатам социологических опросов граждан 2018–2023 гг. Примечание: \*данные приведены по занятому населению.

За этот же промежуток времени (2019–2023 гг.) отмечается существенный рост оценок гражданами защищенности жизни, здоровья, имущества от действий преступников по месту проживания, в общественных местах, на улицах (кража, грабеж, насилие, мошенничество, хулиганство и др.) (+9,7 п.п.); жизни и здоровья, имущества, в том числе памятников истории и культуры, от пожаров и иных аварий в жилых и производственных зданиях, сооружениях, на объектах инфраструктуры (+8,0 п.п.); жизни и здоровья, имущества от некачественных непродовольственных (непищевых) товаров и услуг (+7,5 п.п.); жизни и здоровья от неблагоприятных (опасных) условий труда на рабочем месте, рисков производственного травматизма и возникновения профессиональных заболеваний (+7,3 п.п.).

Не такие существенные, но положительные тенденции оценок респондентами защищенности охраняемых законом ценностей отмечаются за аналогичный период от рисков причинения вреда (ущерба) жизни и здоровью от некачественного предоставления медицинских услуг, некачественных лекарств (+4,9 п.п.), жизни, здоровью, имуществу от неисправности транспортных средств, ДТП (+3,6 п.п.), жизни и здоровью, имуществу, растениям, животным, природным комплексам от ухудшения состояния (в том числе загрязнения) окружающей среды, браконьерства (+2,1 п.п.).

Вместе с тем результаты мониторинга показывают, что по двум рискам, включенным в исследование, оценки опрошенными защищенности соответствующих охраняемых законом ценностей за этот же интервал времени (с 2019 по 2023 гг.) не увеличились, а продемонстрировали отрицательную динамику. Так, доля респондентов, считающих достаточным защищенность имущества от нарушений в сфере предоставления услуг банков, страховых компаний, иных финансовых услуг, уменьшилась на -0,9 п.п., неприкосновенности личной жизни, имуществу в связи с несанкционированным распространением и использованием персональных данных — на -3,9 п.п. Более того, оценка защищенности ОЗЦ от последнего риска только за последний год уменьшилась на -2,2 п.п.

В целом можно отметить, что по результатам социологического мониторинга оценки респондентами защищенности охраняемых законом ценностей от нарушений в сфере финансовых услуг, несанкционированного распространения персональных данных, во-первых, демонстрируют скорее недостаточный уровень защищенности, а во-вторых, динамика изменений оценок защищенности по этим сферам безопасности не находится в позитивной плоскости.

Изменение восприятия респондентами защищенности общественно значимых ценностей от различных рисков причинения им вреда зависит от комплекса субъективных и объективных факторов, в том числе непосредственно связанных с деятельностью контрольно-надзорных органов, которые в большей или меньшей степени могут выступать основой для формирования этих оценок. Остановимся подробнее на тенденциях распространенности этих факторов в рамках исследуемого периода и динамики оценок респондентами защищенности ОЗЦ по каждому из них.

При анализе этих факторов необходимо обратить внимание, что оценки защищенности, судя по ответам респондентов, по большей части формируются на основании их личного опыта, опыта родственников или знакомых. Динамика ответов респондентов об источниках информации о защищенности общественно значимых ценностей подтверждает эти предположения. Социологические замеры, проведенные в 2021–2023 гг., убедительно показывают сохранение этого тренда (Таблица 6). В 2023 г. 79,5% респондентов указали, что их личный опыт, опыт знакомых и близких выступают ключевым источником информации по формированию их восприятия защищенности охраняемых законом ценностей (в 2021 г. — 77,9%, в 2022 г. — 80,0%). Влияние информации, полученной в Интернете (в социальных сетях, интернет-изданиях, на форумах и др.),

при просмотре телевидения или прослушивания радио значимо, но не является определяющим. Остальные источники информации влияют на оценки респондентов значительно в меньшей степени. Распространенность приведенных источников за последние два года не претерпела изменений.

**Таблица 6. Основные источники информации для оценок респондентами уровня защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков (в % от общего количества опрошенных)<sup>16</sup>**

Источники информации	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Количество респондентов, чел.	2000	2000	2000
Личный опыт, опыт родственников и знакомых	77,9	80,0	79,5
Интернет (социальные сети, форумы, интернет-издания и др.)	44,3	43,2	44,5
Телевидение и радио	27,0	27,0	25,6
Официальные источники данных (публикации органов власти)	11,3	12,4	9,6
Печатные средства массовой информации (газеты, журналы)	10,0	8,0	8,9
Иное	0,8	0,2	1,1

Приоритеты респондентов (источники информации) по формированию восприятия защищенности ОЗЦ позволяют сконцентрировать внимание на оценках и анализе изменений, связанных с личным опытом респондентов. В первую очередь обратимся к группе объективных факторов, непосредственно имеющих отношение к деятельности КНО. Речь идет о личном опыте столкновения с рисками причинения вреда общественно значимым ценностям, опыте использования различных стратегий по их защите, опыте взаимодействия с контрольно-надзорными органами, специалистами и служащими.

Материалы социологического мониторинга показывают, что столкновения респондентов с необходимостью защиты охраняемых законом ценностей от рисков причинения вреда значимо влияли на восприятие ими своей защищенности, включая защищенность близких людей. В случае столкновения респондентов с нарушениями их прав, интересов, иных ценностей отмечается снижение оценок ими защищенности ОЗЦ, при отсутствии такого негативного опыта их оценки защищенности ОЗЦ, наоборот, увеличиваются по отношению к средним значениям (Таблица 7). Такое соотношение наблюдается по результатам всех исследований. В то же время последние опросы показывают, что различия в оценках защищенности ОЗЦ при столкновении или отсутствии столкновений респондентов с соответствующими рисками причинения им вреда (ущерба) постепенно снижаются. Если в 2019 г. эта разница отмечалась на уровне 7,8 п.п., в 2020 г. — 9,9 п.п., то в 2022 г. — 3,0 п.п., в 2023 г. — 3,6 п.п. То есть в целом результаты опроса фиксируют, что оценки защищенности ОЗЦ показывают более интенсивный рост среди респондентов, которые имеют опыт столкновения с различными рисками (угрозами) ОЗЦ, что может говорить в том числе о влиянии на них в последние годы более успешных (результативных) действий пострадавших по их защите.

В то же время можно отметить и такой момент: несмотря на то, что в целом доля респондентов, которые за последние годы сталкивались с необходимостью защиты ОЗЦ от различных рисков причинения им вреда (ущерба), стабильна, можно отметить изменения в ее структуре. Например, отмечается снижение распространенности столкновений респондентов с действиями преступников, с небезопасными продуктами питания, ухудшением состояния окружающей среды, пожарами и другими авариями в жилых и нежилых зданиях. С другой стороны, можно отметить рост числа нарушений в сфере безопасной эксплуатации транспортных средств, ДТП, несанкционированном

<sup>16</sup> Составлено авторами по результатам социологических опросов граждан 2021–2023 гг. Примечание: сумма ответов не равна 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов ответа; данные проранжированы по результатам 2023 г.

распространении персональных данных. Значимость потенциальных или фактических нарушений по каждому отдельному риску причинения вреда (ущерб) данной ОЗЦ может иначе восприниматься опрошенными, что сказывается на их конечных оценках.

**Таблица 7. Оценки уровня защищенности ОЗЦ от основных рисков (угроз) среди тех, кто сталкивался/не сталкивался с необходимостью защиты от данных рисков и получил вред (ущерб) (в %)<sup>17</sup>**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Среди тех, кто не сталкивался с необходимостью защиты от данных рисков	32,7	35,2	33,9	42,0	39,0	41,3
Среди тех, кто сталкивался с необходимостью защиты от данных рисков	18,4	27,4	24,0	31,3	36,0	37,7
Среди тех, кто получил вред (ущерб)	17,9	25,9	23,4	29,9	36,3	37,1

Обращаем внимание, что среди респондентов, которые за последние два года не имели опыта столкновений с различными нарушениями, наблюдается поступательное улучшение оценок защищенности общественно значимых ценностей. Такое изменение восприятия защищенности позволяет говорить о том, что степень рисков столкновения граждан с необходимостью защиты общественно значимых ценностей в целом снижается. Формирование оценок защищенности основывается уже не только на личном опыте, но и на иных источниках информации. Например, респонденты, которые не сталкивались в последние два года с рисками причинения вреда, чаще свои оценки защищенности основывают на информации, получаемой из Интернета или посредством телевидения (Таблица 8). В то же время, как правило, в основе информационного фона, создаваемого общественными источниками информации, лежит положительный или отрицательный опыт граждан.

**Таблица 8. Основные источники информации для оценок респондентами уровня защищенности ОЗЦ от основных рисков (угроз) в зависимости от наличия фактов столкновений респондентов с необходимостью защиты от контролируемых государством рисков (в % по каждой выделенной категории)<sup>18</sup>**

Источники информации	Опыт столкновения с необходимостью защиты ОЗЦ от различных рисков за последние два года	
	Сталкивались	Не сталкивались
Личный опыт, опыт родственников и знакомых	84,8	73,1
Печатные средства массовой информации (газеты, журналы)	7,4	10,8
Телевидение и радио	23,4	28,3
Интернет (социальные сети, форумы, интернет-издания и др.)	43,2	46,1
Официальные источники данных (публикации органов власти)	11,5	7,2
Иное	1,0	1,1

Результаты исследований коррелируют с официальной статистикой по снижению (повышению) числа столкновений граждан с различными нарушениями. Например, данные статистики МВД указывают на сокращение числа преступлений против личности<sup>19</sup>, в то же время это сопровождается ростом оценок защищенности среди населения. Другой пример связан

<sup>17</sup> Составлено авторами по результатам социологических опросов граждан 2018–2023 гг.

<sup>18</sup> Составлено авторами по результатам социологического опроса граждан 2023 г.

<sup>19</sup> Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь–февраль 2023 года // МВД России [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/reports/item/36479770/> (дата обращения: 28.03.2023).

с проблемой защиты персональных данных. Статистика за последние годы говорит о взрывном росте числа преступлений с использованием информационно-коммуникационных систем. Такое положение проецируется на снижение оценок респондентами защищенности персональных данных, имущества от этого риска<sup>20</sup>.

Анализ данных мониторинга по отдельным видам рисков причинения вреда (ущерба) ОЗЦ показывает, что оценки респондентами уровня защищенности охраняемых законом ценностей за исследуемый период (2019–2023 гг.) постепенно возрастают по большинству изучаемых рисков, однако это касается в основном группы тех, кто не сталкивался с ними (Таблица 9). Исключение в этой группе составляют два вида риска, связанные с нарушениями в сфере финансовых услуг и несанкционированным использованием персональных данных. По этим рискам увеличение оценок уровня защищенности за указанный период не фиксируется, показывая даже отрицательную направленность: -0,9 п.п. и -3,3 п.п. соответственно (-1,3 п.п., -0,9 п.п. к результату 2022 г.). То есть, несмотря на то, что граждане и не сталкивались лично с проблемами в сфере финансовых услуг и распространения персональных данных, они невысоко оценивают свою безопасность от этих рисков и не замечают каких-либо ее улучшений. Они в данном случае скорее ориентируются на общие представления о наличии проблем в этих областях, которые формируются во многом на основании информации из СМИ, что было отмечено выше.

Довольно проблематичным является риск, связанный с ухудшениями экологии, поскольку прирост оценки респондентами уровня защищенности в группе респондентов, которые с этим риском не сталкивались, незначительный, он составил лишь +2,2 п.п. с 2019 г.

**Таблица 9. Динамика оценок уровня защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков в зависимости от их опыта столкновений с необходимостью защиты от этих рисков (в %) <sup>21</sup>**

Риски (угрозы)	Доля респондентов, оценивающих защищенность значимых для них ОЗЦ от рисков (угроз) как достаточную											
	Среди тех, кто сталкивался с необходимостью защиты от данного риска (угрозы)						Сред тех, кто не сталкивался с необходимостью защиты от данного риска (угрозы)					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Действия преступников	23,2	25,0	29,8	21,5	35,2	30,0	34,1	36,4	35,9	41,2	44,4	46,7
Небезопасные продукты питания и услуги общепита	18,6	29,5	24,5	27,9	30,9	40,2	32,4	34,9	40,1	43,5	39,9	44,8
Некачественные непродовольственные товары и услуги	23,7	33,2	25,4	24,6	34,3	32,9	38,7	39,7	39,3	44,5	42,3	47,6
Пожары и иные аварии в жилых и нежилых зданиях, сооружениях	16,5	30,0	38,2	20,2	28,4	33,0	33,8	35,0	35,0	36,8	39,9	43,3
Ухудшение состояния окружающей среды, браконьерство	12,7	24,3	20,6	22,6	29,5	22,9	27,5	31,0	28,3	34,8	32,2	33,2

<sup>20</sup> Ежемесячный сборник о состоянии преступности в России // Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://crimestat.ru/analytics> (дата обращения: 25.03.2023); Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь 2023 года // МВД России [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/35919430/> (дата обращения: 28.03.2023).

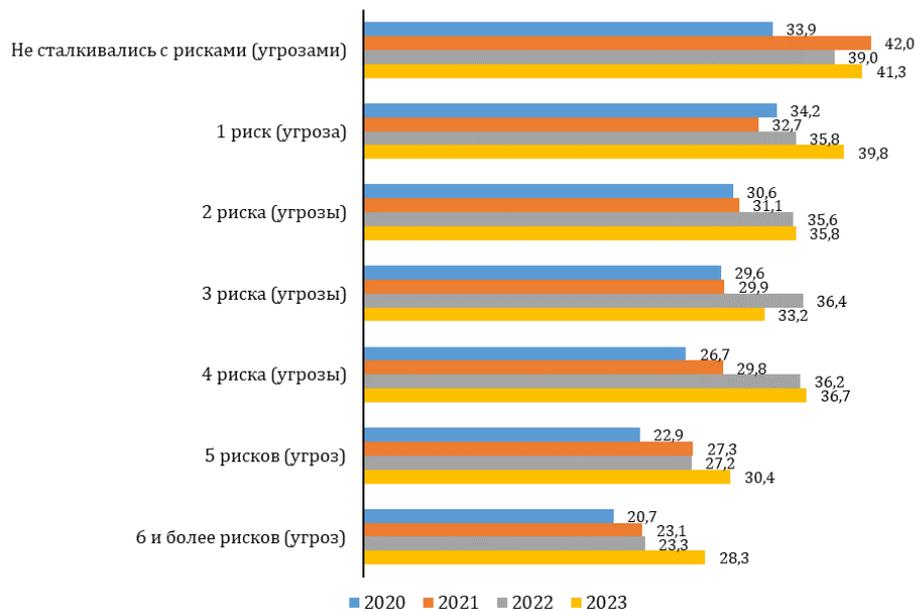
<sup>21</sup> Составлено авторами по результатам социологических опросов граждан 2018–2023 гг. Примечание: \*данные приведены по занятому населению.

Риски (угрозы)	Доля респондентов, оценивающих защищенность значимых для них ОЗЦ от рисков (угроз) как достаточную											
	Среди тех, кто сталкивался с необходимостью защиты от данного риска (угрозы)						Среди тех, кто не сталкивался с необходимостью защиты от данного риска (угрозы)					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Некачественные медицинские услуги, лекарства	14,0	24,0	12,6	23,1	25,0	22,5	26,8	33,4	29,3	38,0	37,2	39,0
Опасные условия труда*	23,2	35,0	20,2	18,1	31,9	28,3	45,6	41,7	40,3	43,5	48,6	50,0
Неисправность транспортных средств, ДТП	23,2	31,3	34,5	28,7	40,6	35,3	28,1	33,4	24,8	32,0	33,2	37,0
Нарушения в сфере финансовых услуг	21,6	27,5	19,7	23,7	22,5	26,4	31,2	37,7	34,3	35,4	38,1	36,8
Несанкционированное распространение и использование персональных данных	12,4	16,2	18,2	15,7	20,8	14,9	31,3	33,1	30,9	29,2	30,7	29,8

Если сопоставить текущие результаты с данными опроса прошлого (2022) года, то следует отметить в положительном ключе изменения оценки гражданами уровня защищенности ОЗЦ от риска приобретения небезопасных продуктов питания и услуг общественного питания, поскольку за истекший год доля респондентов, считающих достаточным уровень своей защищенности от этого риска, увеличилась в группе столкнувшихся с ним граждан на +9,3 п.п., что даже больше, чем среди тех, у кого столкновений с ним не случилось (+4,9 п.п.). Этот риск показал наиболее позитивные результаты как за весь период исследования, так и за последний год.

И, напротив, за истекший год более проблемной оказалась ситуация в отношении риска ухудшения состояния окружающей среды: доля считающих свою защищенность от него достаточной среди столкнувшихся с этим риском снизилась, по сравнению с данными 2022 г., на -6,6 п.п., не произошло позитивных изменений и среди тех, кто не сталкивался с ним (+1 п.п.). Риск несанкционированного использования персональных данных является проблемным для обеих групп граждан. За год доля тех, кто считает свою защищенность от него достаточной при условии столкновения с ним, снизилась на -5,9 п.п., среди тех, у кого столкновений не было, — на -0,9 п.п.

Опросные данные ежегодно демонстрировали влияние частоты столкновения граждан с рисками (угрозами) для ОЗЦ на восприятие их защищенности (Рисунок 3). Чем чаще происходили у респондентов такие столкновения, тем ниже наблюдались оценки защищенности ОЗЦ. Последний замер показал, что если столкновение произошло с 1 риском, то оценки общего уровня защищенности ОЗЦ снижаются с 41,3% (среди тех, кто не сталкивался с необходимостью защиты) до 39,8%, при столкновении с 3 рисками — до 33,2%, с 5 рисками и более — до 30,4%. Вместе с тем в последние годы снижается частота столкновений с рисками, в 2020 и 2021 гг. доля многократных столкновений была выше, поэтому этот факт может содействовать в какой-то степени повышению оценки общей защищенности охраняемых законом ценностей.



**Рисунок 3. Динамика оценок общего уровня защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков в зависимости от частоты столкновений с ними за последние 2 года (в % от числа респондентов по выделенным группам)<sup>22</sup>**

Если граждане сталкиваются с каким-либо риском для ОЗЦ, то далее они или ничего не предпринимают, или обращаются к разным способам защиты: направляют жалобу в контрольно-надзорные органы или используют самозащиту. Различные траектории по обеспечению защиты значимых для граждан ОЗЦ могут по-разному влиять на оценку уровня защищенности ОЗЦ.

Результаты исследования показывают сохранение пассивности граждан по защите своих интересов, поскольку по-прежнему в случае столкновения с рисками менее половины таких граждан обращается за помощью в контрольно-надзорные органы (по данным 2023 г. — 44,8%). Между тем факт обращения в КНО за помощью повышает оценку гражданами общего уровня защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков. Однако такая зависимость отмечается только по результатам двух последних замеров (2022 и 2023 гг.). Например, текущий опрос зафиксировал, что при столкновении граждан с рисками (угрозами) оценка ими общего уровня защищенности значимых для них ОЗЦ составляет 37,7%. При условии дальнейшего обращения граждан в КНО значение оценки общего уровня защищенности ОЗЦ увеличивается до 39,1%, среди же тех, кто в КНО не обращался, снижается до 36,5%. Предыдущие опросы такой разницы в оценках не демонстрировали, значения оценки респондентами общего уровня защищенности в выделенных группах фиксировались на уровне 30–32%.

Рост оценки общего уровня защищенности за период с 2019 по 2023 гг. отмечается как среди тех граждан, кто в КНО не обращался, так и в группе обратившихся в КНО. При этом интенсивность прироста показателя больше отмечается по группе тех респондентов, кто пытался получить помощь в контрольно-надзорных органах. За указанный период оценка гражданами уровня защищенности в этой группе увеличился на +8,8 п.п. Среди же тех, кто в КНО не обращался, повышение оценки респондентами общего уровня защищенности составило в два раза меньшее значение — +4,5 п.п.

Однако на оценку гражданами уровня защищенности ОЗЦ влияет не сам факт обращения за защитой в КНО, а результат обращения. Социологические опросы ежегодно фиксировали эффект, который оказывает на восприятие защищенности ОЗЦ получение значимого для заявителей

<sup>22</sup> Составлено автора по результатам социологических опросов граждан 2020–2023 гг.

результата их обращения в КНО за помощью в защите ОЗЦ (Таблица 10). Так, в текущем опросе более высокие оценки общего уровня защищенности отмечаются, если гражданам удалось полностью решить проблему при обращении в КНО. В группе тех, кому удалось предотвратить нарушения и не допустить ущерб, общий уровень оценок защищенности ОЗЦ составил 41,7%, среди тех, кто добился устранения нарушений и возмещения ущерба, — 47,9%. Если результат обращения был неполноценный или совсем не удалось добиться решения проблемы, то оценки респондентами уровня защищенности ОЗЦ существенно снижаются.

Вместе с тем доля таких граждан, кто смог получить полноценный положительный результат обращения в КНО, как показывают результаты опроса, увеличивается. Если в 2019 г. удалось предотвратить нарушения или добиться их устранения и возмещения ущерба в совокупности 44,7% заявителей, в 2021 г. — 46,3%, то последний замер зафиксировал значение в 52,4%. Следовательно, увеличение результативности обращений граждан в КНО для обеспечения защиты определяет повышение оценки гражданами общего уровня защищенности ОЗЦ.

**Таблица 10. Динамика оценок респондентами общего уровня защищенности ОЗЦ в зависимости от результативности деятельности КНО (в % от числа опрошенных соответствующих групп)<sup>23</sup>**

Результат	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Да, риски (угрозы) удалось предотвратить, ущерб не был причинен	32,4	38,1	27,4	45,8	41,7
Да, нарушения устранены и ущерб возмещен	35,9	36,2	40,1	45,6	47,9
Да, нарушения устранены, но ущерб не возмещен	31,2	24,8	28,6	28,7	36,3
Нарушения не были устранены, но ущерб был возмещен	23,7	24,3	40,3	42,6	34,2
Нет	26,0	29,7	22,2	26,7	30,2

К факторам защищенности значимых для граждан ОЗЦ относятся различные обстоятельства процесса взаимодействия заявителей с КНО. В частности, одним из таких обстоятельств является сложность процедуры подготовки обращения и его подачи. Например, по данным текущего опроса, чем более простой она являлась для заявителей, тем выше наблюдались оценки ими общего уровня защищенности (26% в группе тех, кто указал на существенные трудности в этой области, 47,1% при условии полного отсутствия сложностей). Вместе с тем динамика оценок заявителями сложности оформления и подачи заявления не показывает изменений в этой области, проблема устойчиво сохраняется: с 2019 г. стабильно более трети заявителей считают процедуру подготовки и подачи обращения сложной. Следовательно, влияние этого фактора на прирост общего уровня защищенности за последние годы не отмечается.

С другой стороны, результаты исследований демонстрируют существенное повышение числа граждан, сообщивших, что по итогам своего обращения в КНО они получили содержательный, а не формальный ответ со стороны контрольно-надзорного органа. С 2019 г. доля содержательных ответов увеличилась на 18,4 п.п. При этом факт получения содержательного (аргументированного, полного) ответа повышает оценки общего уровня защищенности. По данным текущего опроса, в этом случае они составили 44,5%, при других формах ответа они значительно ниже (при формальном ответе — 29,9%, при отказе или отсутствии ответа — 28,8%). Следовательно, в данном случае можно говорить об определенном вкладе качества ответа от КНО в повышение оценки гражданами общего уровня защищенности ОЗЦ.

<sup>23</sup> Составлено авторами по результатам социологического опроса граждан 2019–2023 гг.

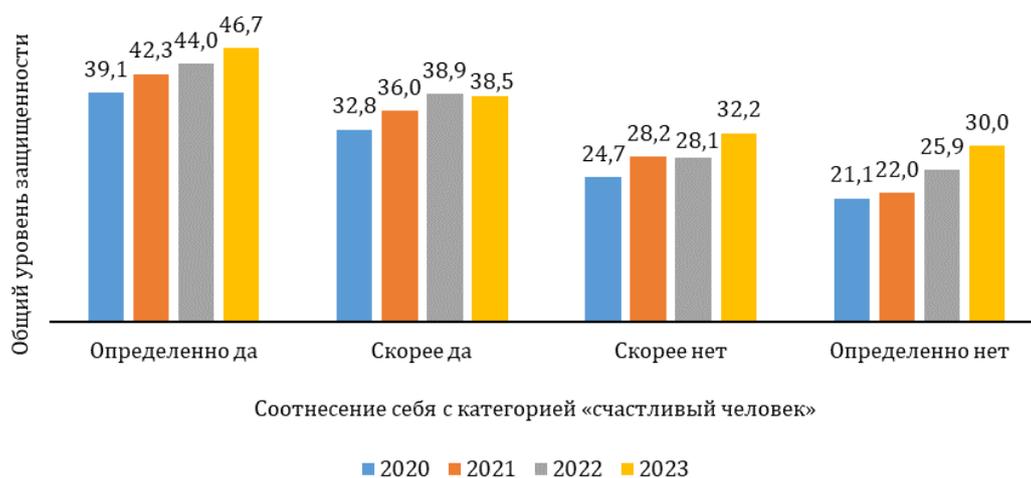
Такой же вывод можно сделать и при рассмотрении влияния на оценки защищенности ОЗЦ отношения служащих КНО к заявителям, их профессиональных качеств. По данным опросов, более позитивные оценки компетентности и профессионализма служащих, их заинтересованности в проблемах заявителей оказывают положительное влияние на оценки защищенности ОЗЦ. Этот факт можно отметить и по результатам прошлого (2022) года, когда впервые были введены в анкету вопросы по оценке качеств служащих КНО, и по данным текущего (2023) года. В полярных по ответам группах разница в оценках защищенности составляет двукратную величину. Например, в группе тех заявителей, кто считает, что служащие были полностью заинтересованы в их проблемах, оценка уровня защищенности находится на уровне 48,1%, среди же тех, кто сообщил о полном безразличии к решению проблемы обращения, — на уровне 23,3% (в 2022 г. — 52,6% и 26,7% соответственно). При условии, что респонденты очень высоко оценивают компетентность и профессионализм служащих КНО оценка общего уровня защищенности составляет 57,3%, если они считают эти качества очень низкими, то 33,3% (в 2022 г. — 48,3% и 20,4% соответственно).

Вместе с тем в целом число граждан, которые остались довольны отношением к ним служащих КНО, за последний год увеличилось. Доля тех, кто считает высоким и скорее высоким уровень компетентности и профессионализма служащих КНО, возросла с 2022 г. на 6,9 п.п., доля считающих, что служащие проявляли заинтересованность к их проблемам, — на 4,5 п.п. Поэтому можно констатировать тот факт, что улучшения в восприятии заявителями деятельности служащих КНО оказывают определенное влияние на повышение оценок общего уровня защищенности за последний год.

Кроме обращений граждан в КНО для обеспечения защиты ОЗЦ от контролируемых государством рисков, следует также обратить внимание на фактор использования альтернативных способов защиты (самозащиты, самообороны, обращений в общественные организации и др.). Опросные данные показывают, что практика использования этих способов защиты может обеспечивать рост оценок защищенности ОЗЦ. Так, по результатам опроса 2023 г. при использовании альтернативных способов защиты ОЗЦ оценка общего уровня защищенности составляет 38,7%, при отсутствии использования — 34,7%. Кроме того, увеличивается их востребованность среди населения. Если в 2020 г. к ним прибегал каждый пятый столкнувшийся с какими-либо рисками (20,2%), то в 2023 г. немногим менее трети (29,6%) таких респондентов указали на их применение. Результативность этих способов защиты, когда гражданам удается добиться положительных результатов, также показывает тенденцию повышения.

Среди субъективных факторов, влияющих на оценку уровня защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков причинения вреда (ущерба) ОЗЦ, динамику которых можно проследить по результатам мониторинга, следует отметить факторы доверия КНО, счастья, состояния здоровья граждан.

Анализ данных показывает, что респонденты, считающие себя счастливыми людьми, чаще оценивают свою защищенность от различных рисков (угроз) как достаточную, нежели те, кто себя счастливым не считает. Эта зависимость наблюдалась на всех этапах мониторинга (Рисунок 4). Кроме того, отмечается равномерное увеличение оценок общего уровня защищенности ОЗЦ по всем выделенным группам: и среди тех, кто отмечает наличие счастья, и среди тех, кто его наличие отрицает.



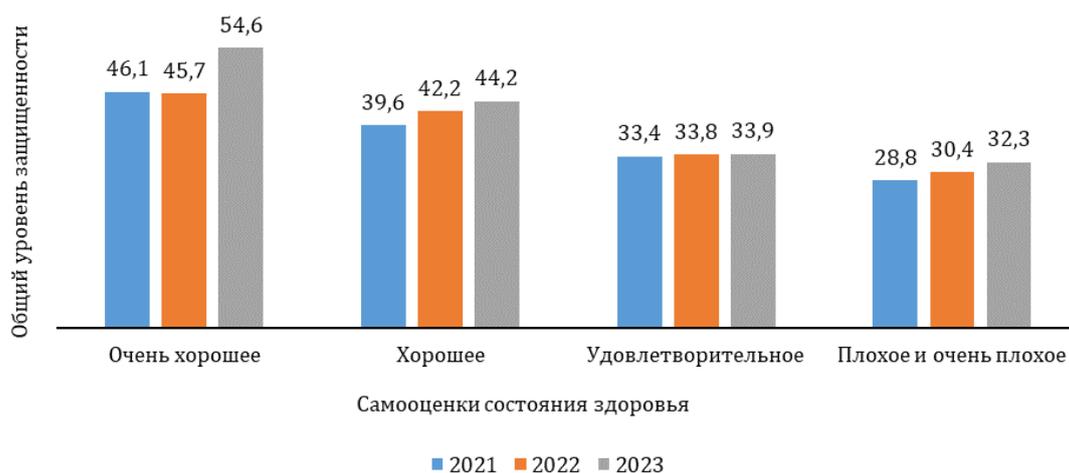
**Рисунок 4. Динамика оценок общего уровня защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков в зависимости от соотнесения респондентами себя с категорией «счастливый человек» (в % от числа респондентов по выделенным группам)<sup>24</sup>**

На текущий (2023) год при условии однозначного соотнесения себя с категорией «счастливый человек» оценка общего уровня защищенности ОЗЦ составила 46,7%, при условии выбора ответа «скорее да» — 38,5%. В случае разной степени отрицательных ответов — 32,2% и 30,0% соответственно. Поэтому именно рост числа «счастливых» людей может оказывать влияние на оценку общего уровня защищенности ОЗЦ. Однако данные не показывают повышения уровня счастья населения за период 2020–2023 гг. Если в 2020 г. 78,7% в целом считали себя счастливыми, в 2023 г. — 80,4%. Возможно, этот фактор в какой-то степени мог повлиять на изменения оценки общего уровня защищенности за последний год, так как доля счастливых людей, по сравнению с результатами 2022 г., немного подросла (на 4,3 п.п.).

Другой фактор — состояние здоровья граждан, которое по методике опроса оценивалось по мнению самих респондентов, их самооценкам. В данном случае оценки защищенности ОЗЦ закономерно снижаются с ухудшением состояния здоровья, что демонстрируют данные трех раундов мониторинга (Рисунок 5). Причем текущий замер показал увеличение разрыва в крайних значениях. Более значительный прирост оценки общего уровня защищенности отмечается по группе граждан с высокими показателями здоровья.

Однако результаты мониторинга не показывают за исследуемый период значимого увеличения числа «здоровых» людей, в том числе с очень хорошим состоянием здоровья (в 2021 г. — 44,8% по сумме положительных оценок, в 2022 г. — 46,7%, в 2023 г. — 48,0%). Поэтому вряд ли этот фактор являлся определяющим при росте оценок общего уровня защищенности.

<sup>24</sup> Составлено авторами по результатам социологических опросов граждан 2020–2023 гг.



**Рисунок 5. Динамика оценок общего уровня защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков в зависимости от самооценок респондентами состояния здоровья (в % от числа респондентов по выделенным группам)<sup>25</sup>**

Наиболее важный фактор, который, как показал проведенный корреляционный анализ, больше, чем другие факторы, влияет на оценки гражданами защищенности ОЗЦ, — доверие государственным контрольно-надзорным органам. Например, коэффициент корреляции Спирмена между оценками гражданами общей защищенности охраняемых законом ценностей от основных контролируемых государством рисков причинения им вреда (ущерба) и их доверием составляет 0,289 (Таблица 11).

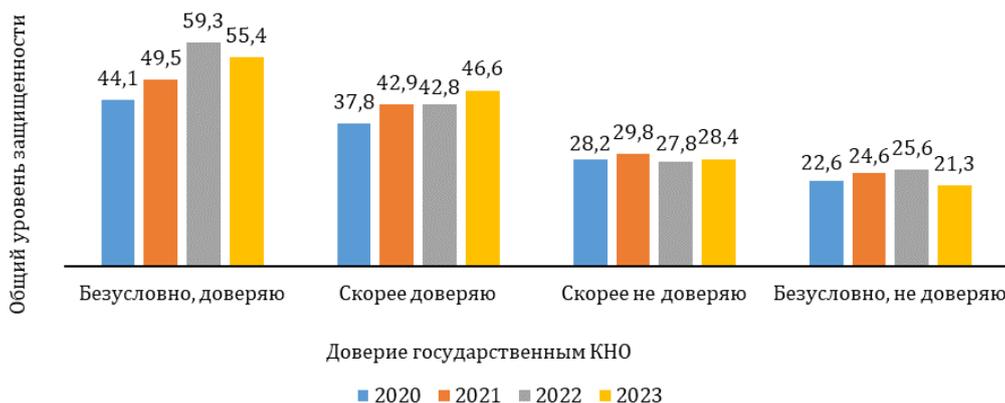
**Таблица 11. Коэффициенты корреляции Спирмена, отражающие связи между оценками респондентами общей защищенности ОЗЦ от основных контролируемых государством рисков причинения им вреда (ущерба) и различными факторами<sup>26</sup>**

Факторы	Коэффициент корреляции
Опыт столкновения граждан с необходимостью защиты от рисков	0,058
Результативность обращений граждан за защитой ОЗЦ в КНО	0,236
Оценка процедуры подготовки и подачи обращений в КНО	0,087
Оценка компетентности и профессионализма служащих КНО	0,213
Результативность использования альтернативных способов защиты от рисков	0,137
Доверие граждан КНО	0,289
Уровень счастья граждан	0,170
Уровень состояния здоровья	0,206

Данные мониторинга показывают, что при снижении доверия граждан КНО снижаются оценки общего уровня защищенности ОЗЦ (Рисунок 6). При условии безусловного доверия максимальное значение уровня защищенности составило, по данным 2023 г., 55,4%, при условии полного недоверия — 21,3%. При этом данные мониторинга показывают, что если в группах граждан, не доверяющих КНО, оценки защищенности остаются на одном и том же уровне, то в группах респондентов, в разной степени доверяющих КНО, отмечается их рост, причем он более выражен в группе с максимальным уровнем доверия.

<sup>25</sup> Составлено авторами по результатам социологического опроса граждан 2021–2023 гг.

<sup>26</sup> Составлено авторами. Примечание: корреляция значима при  $p=0,01$ .



**Рисунок 6. Динамика оценок гражданами общего уровня защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков в зависимости от их доверия государственным контрольно-надзорным органам (в % от числа респондентов по выделенным группам)<sup>27</sup>**

Важно также отметить, что в целом за период 2020–2023 гг. уровень доверия граждан контрольно-надзорным органам увеличился. При этом стоит напомнить, что увеличение числа граждан, доверяющих КНО, небесспорно, поскольку на доверие граждан, в свою очередь, оказывает влияние их личный опыт обращений за помощью в КНО, главным образом качество взаимодействия со служащими КНО (удовлетворенность их профессиональными качествами и вниманием к проблемам заявителей) и результат рассмотрения обращения, а в этой области, как уже было отмечено, наблюдаются позитивные сдвиги.

Методикой опроса предусмотрен также прямой вопрос к респондентам по выявлению их мнений о том, от чего главным образом зависит защищенность значимых для них ОЗЦ от рисков причинения им вреда (Таблица 12). В целом распределение полученных ответов повторяет результаты предыдущих опросов, и каких-либо существенных сдвигов не фиксируется.

Среди возможных средств и способов обеспечения защищенности ОЗЦ респонденты в первую очередь указывают на свои собственные действия. Этот принцип обеспечения личной безопасности, безопасности близких людей, иных ОЗЦ являлся приоритетным на всех этапах мониторинга. Доля указавших на него примерно сохраняется на одном уровне 75–77%, за исключением результата 2020 г., на который могла повлиять пандемическая реальность, снизившая уверенность граждан в своих силах.

Второе место в обеспечении защищенности значимых для них ОЗЦ от причинения им вреда (ущерба) граждане отводят добросовестности производителей, поставщиков и продавцов продукции, на которых они стали возлагать чуть больше ответственности (+5,2 п.п. к 2019 г., +5,5 п.п к 2022 г.).

Примерно одинаковое внимание при ответах на этот вопрос респонденты уделяют деятельности государственных КНО и качеству законодательства. Ежегодно эти ответы делят третье и четвертое места в рейтинге средств обеспечения безопасности ОЗЦ.

Доля тех, кто считает, что их защищенность зависит от деятельности государственных КНО, не показывает значимых изменений в целом за период мониторинга (с 2019 г.). Тем не менее сейчас деятельность КНО в качестве основного средства повышения защищенности ОЗЦ рассматривают 40,3% опрошенных, в 2022 г. такие ответы встречались реже (-2,9 п.п.).

Что касается качества законов и иных нормативных правовых актов, то наблюдается снижение доли респондентов, выбирающих этот ответ (-6,3 п.п. к 2019 г., -4,4 п.п. к 2022 г.).

<sup>27</sup> Составлено авторами по результатам социологического опроса граждан 2020–2023 гг.

Иные отмечаемые различия не столь существенны, так как находятся в рамках статистической погрешности.

**Таблица 12. Основные средства обеспечения защищенности значимых для граждан ОЗЦ от контролируемых государством рисков причинения им вреда (ущерба) (в % от общего количества опрошенных)<sup>28</sup>**

От чего зависит обеспечение защищенности	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Количество респондентов, чел.	1010	2000	2000	2000	2000	2000
От моих личных действий	73,1	75,0	71,0	75,9	76,6	77,4
От добросовестности производителей, поставщиков и продавцов продукции (конкуренции)	48,0	56,9	53,1	52,2	56,6	62,1
От деятельности государственных контрольно-надзорных органов	50,8	42,5	36,1	38,0	37,4	40,3
От качества законов, иных нормативных правовых актов	43,5	43,2	38,8	38,9	41,3	36,9
От деятельности судебной системы, возможности защитить свои права в суде	29,5	25,6	20,9	24,1	22,4	21,9
От качества систем страхования жизни и здоровья, имущества граждан и др.	19,9	16,9	19,1	21,2	18,3	16,3
От возможности обжалования и пресечения случаев нарушения стандартов (гарантий) качества продукции	16,5	15,7	14,4	16,4	12,8	15,1
От деятельности общественных организаций (обществ защиты прав потребителей, профсоюзов и др.)	14,2	15,3	12,7	14,4	14,1	12,6
От деятельности иных государственных органов	9,8	10,7	7,7	8,6	9,9	9,9
От деятельности саморегулируемых организаций бизнеса	-	7,1	5,3	5,5	4,8	5,1
От иных факторов	2,0	1,6	1,3	1,6	1,2	1,1

### Заключение

Оценка гражданами общего уровня защищенности охраняемых законом ценностей от различных рисков причинения им вреда (интегральная оценка защищенности по 10 контролируемым государством рискам) за последние 5 лет увеличилась на 9,3 п.п. За последний год ее прирост составил 1,8 п.п.

Наибольший прирост оценок гражданами уровня защищенности ОЗЦ фиксируется в отношении защищенности жизни и здоровья от некачественных, небезопасных продуктов питания и услуг общественного питания (+10,6 п.п. к 2019 г.). Наиболее проблемная ситуация складывается в связи с рисками причинения вреда (ущерба) имуществу от нарушений в сфере услуг банков, страховых компаний, иных финансовых услуг и неприкосновенности личной жизни, имуществу в связи с несанкционированным распространением и использованием персональных данных. Оценки уровня защищенности по этим видам рисков за период мониторинга демонстрируют отрицательную динамику.

Анализ динамики оценок гражданами защищенности значимых для них ОЗЦ в зависимости от различных факторов показал, что рост этих оценок в большей степени произошел за счет увеличения в выборке представительства групп респондентов, которые выше, чем иные граждане, оценивают защищенность значимых для них ОЗЦ от различных рисков причинения им вреда (ущерба). Это респонденты, получившие полноценный результат обращения в КНО, содержательный

<sup>28</sup> Составлено авторами по результатам социологического опроса граждан 2018–2023 гг. Примечание: сумма ответов не равна 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов ответа; данные проранжированы по результатам 2023 г.

(полный и информативный) ответ со стороны контрольно-надзорных органов, высоко оценившие такие качества служащих КНО, как их компетентность и профессионализм и заинтересованность в проблемах заявителей. Особое влияние на рост оценки гражданами общего уровня защищенности значимых для них ОЗЦ оказывает фактор доверия контрольно-надзорным органам, основанием которого, в свою очередь, служит клиентоцентричность КНО. Поэтому для дальнейшего повышения оценки гражданами защищенности значимых для них ОЗЦ важен позитивный опыт обращений граждан в КНО за защитой от контролируемых государством рисков причинения вреда (ущерба) ОЗЦ, что будет способствовать формированию положительного имиджа этих органов среди населения, повышению доверия к ним.

В целом необходимо отметить, что на оценки гражданами защищенности значимых для них ОЗЦ также оказывают влияние различные факторы, связанные с социально-демографическими характеристиками респондентов, уровнем их благосостояния, состоянием здоровья, однако, как показывают результаты исследования, именно деятельность контрольно-надзорных органов выступает ключевой составляющей формирования этих оценок.

В отношении обеспечения своей (близких людей) безопасности, защищенности значимых для них ОЗЦ граждане стабильно надеются главным образом на свои собственные силы и возможности. При этом за период мониторинга они стали больше возлагать ответственность в этой области на производителей, поставщиков и продавцов продукции, их добросовестность. При этом и деятельность государственных КНО по-прежнему находится в ряду наиболее приоритетных средств обеспечения защищенности значимых для граждан ОЗЦ от контролируемых государством в лице КНО рисков причинения им вреда (ущерба). Приведенные данные социологических опросов и их динамика показывают, что у КНО есть существенные резервы в повышении своей роли в повышении отражаемой в приведенных оценках граждан защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей.

#### **Список литературы:**

Добролюбова Е.И., Масленникова Е.В. Оценка результативности государственного надзора в сфере охраны труда: социологический подход // Вестник Томского государственного университета. 2022. № 475. С. 68–75. DOI: [10.17223/15617793/475/9](https://doi.org/10.17223/15617793/475/9)

Лебедева Л.С. «Качество жизни»: ключевые подходы и структура понятия // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2018. № 4. С. 68–80. DOI: [10.14515/monitoring.2018.4.04](https://doi.org/10.14515/monitoring.2018.4.04)

Масленникова Е.В., Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Статистика и социология результатов контрольно-надзорной деятельности // Экономическая политика. 2020. Т. 15. № 1. С. 90–107. DOI: [10.18288/1994-5124-2020-1-90-107](https://doi.org/10.18288/1994-5124-2020-1-90-107)

Минченкова О.Ю. Доверие к власти как фактор экономической безопасности государства // Вестник ГУУ. 2012. № 1. С. 165–169.

Шматова Ю.Е., Морев М.В. Измерение уровня счастья: литературный обзор российских и зарубежных исследований // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2015. № 3(39). С. 141–162. DOI: [10.15838/esc/2015.3.39.11](https://doi.org/10.15838/esc/2015.3.39.11)

Южаков В.Н. Насколько защищены охраняемые законом ценности? // Государственная служба. 2021. № 2(130). С. 6–15. DOI: [10.22394/2070-8378-2021-23-2-6-15](https://doi.org/10.22394/2070-8378-2021-23-2-6-15)

Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Результативность контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан. М.: Издательский дом «Дело», 2019.

Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Масленникова Е.В. Оценка динамики результативности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан как ее конечных бенефициаров. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. 2020.

Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Деятельность государства по защите охраняемых законом ценностей в период пандемии: оценка гражданами // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021а. № 3. С. 6–15.

Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности государства: мнение бизнеса и граждан. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021b.

Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Клиентоцентричность государственного контроля: оценка граждан // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 3. С. 38–60. DOI: [10.17323/1999-5431-2022-0-3-38-60](https://doi.org/10.17323/1999-5431-2022-0-3-38-60)

Blanc F. *From Chasing Violations to Managing Risks*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2018.

Boholm A. Comparative Studies of Risk Perception: A Review of Twenty Years of Research // *Journal of Risk Research*. 1998. Vol. 1. Is. 2. P. 135–163. DOI: [10.1080/136698798377231](https://doi.org/10.1080/136698798377231)

Ott J.C. Good Governance and Happiness in Nations // *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research* / ed. by A.C. Michalos. Dordrecht: Springer, 2014. DOI: [10.1007/978-94-007-0753-5\\_3914](https://doi.org/10.1007/978-94-007-0753-5_3914)

Van Tol J. Dutch Risk and Responsibility Programme. Some Research into Citizens' Views on a Proportionate Handling of Risks and Incidents // *Journal of Risk Research*. 2016. Vol. 19. Is. 8. P. 1014–1021. DOI: [10.1080/13669877.2014.910691](https://doi.org/10.1080/13669877.2014.910691)

#### **References:**

Blanc F. (2018) *From Chasing Violations to Managing Risks*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Boholm A. (1998) Comparative Studies of Risk Perception: A Review of Twenty Years of Research. *Journal of Risk Research*. Vol. 1. Is. 2. P. 135–163. DOI: [10.1080/136698798377231](https://doi.org/10.1080/136698798377231)

Dobrolyubova E.I., Maslennikova E.V. (2022) Evaluating The Effectiveness of State Regulatory Enforcement and Inspection Activities in Occupational Safety: A Sociological Approach. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*. No. 475. P. 68–75. DOI: [10.17223/15617793/475/9](https://doi.org/10.17223/15617793/475/9)

Lebedeva L.S. (2018) Quality of Life: Main Approaches and the Notion Structure. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: Ekonomicheskiye i sotsial'nyye peremeny*. No. 4. P. 68–80. DOI: [10.14515/monitoring.2018.4.04](https://doi.org/10.14515/monitoring.2018.4.04)

Maslennikova E.V., Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N. (2020) Effectiveness of Control and Enforcement Activities in Selected Areas: Statistics and Sociology. *Ekonomicheskaya Politika*. Vol. 15. No. 1. P. 90–107. DOI: [10.18288/1994-5124-2020-1-90-107](https://doi.org/10.18288/1994-5124-2020-1-90-107)

Minchenkova O. (2012) The Credibility of the Government as a Factor in the Economic Security of the State. *Vestnik Universiteta*. No. 1. P. 165–169.

Ott J.C. (2014) Good Governance and Happiness in Nations. In: Michalos A.C. (ed.) *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research*. Dordrecht: Springer. DOI: [10.1007/978-94-007-0753-5\\_3914](https://doi.org/10.1007/978-94-007-0753-5_3914)

Shmatova Yu.E., Morev M.V. (2015) Assessing the Level of Happiness: a Review of Russian and Foreign Research. *Ekonomicheskiye i sotsial'nyye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz*. No. 3(39). P. 141–162. DOI: [10.15838/esc/2015.3.39.11](https://doi.org/10.15838/esc/2015.3.39.11)

Van Tol J. (2016) Dutch Risk and Responsibility Programme. Some Research into Citizens' Views on a Proportionate Handling of Risks and Incidents. *Journal of Risk Research*. Vol. 19. Is. 8. P. 1014–1021. DOI: [10.1080/13669877.2014.910691](https://doi.org/10.1080/13669877.2014.910691)

Yuzhakov V.N. (2021) Are the Legally Protected Values Protected? *Gosudarstvennaya sluzhba*. No. 2. P. 6–15. DOI: [10.22394/2070-8378-2021-23-2-6-15](https://doi.org/10.22394/2070-8378-2021-23-2-6-15)

Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V. (2019) *Rezultativnost' kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti gosudarstva s pozitsii grazhdan* [Effectiveness of public inspection and enforcement activity for final beneficiaries]. Moscow: "Delo".

Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V., Maslennikova E.V. (2020) *Otsenka dinamiki rezultativnosti kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti gosudarstva s pozitsii grazhdan kak eye konechnykh benefitsiarov* [Assessment of the dynamics of the effectiveness of state supervisory activities from the perspective of citizens as its ultimate beneficiaries]. Moscow: "Delo".

Yuzhakov V., Dobrolyubova E., Pokida A., Zybunovskaya N. (2021a) Government Performance in Protecting Public Values during Pandemic: Citizen Evaluation. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. No. 3. P. 6–15.

Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V. (2021b) *Rezultativnost' i effektivnost' kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti gosudarstva: mneniye biznesa i grazhdan* [Effectiveness and efficiency of state regulatory enforcement activities: position of businesses and citizens]. Moscow: "Delo".

Yuzhakov V., Dobrolyubova E., Pokida A., Zybunovskaya N. (2022) Are State Enforcement Activities Client Centric? Citizens' Perspective. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. No. 3. P. 38–60. DOI: [10.17323/1999-5431-2022-0-3-38-60](https://doi.org/10.17323/1999-5431-2022-0-3-38-60)

Дата поступления/Received: 04.09.2023

Правовые и политические аспекты управления  
Legal and political aspects of public administration

DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-123-141

Представление «российской угрозы» в военно-доктринальных документах  
недружественных ядерных государств

Забузов Олег Николаевич

Кандидат политических наук, доцент, SPIN-код РИНЦ: [6229-2810](https://orcid.org/0000-0001-6032-2042), ORCID: [0000-0001-6032-2042](https://orcid.org/0000-0001-6032-2042), [zabuzov@mail.ru](mailto:zabuzov@mail.ru)

Московский государственный лингвистический университет, Москва, РФ.

**Аннотация**

Цель статьи — охарактеризовать выражение «российской угрозы» в военно-доктринальных документах недружественных ядерных государств. Базисом методологии выступил PEST-анализ с обоснованием добавления в него военного аспекта. Качественный анализ содержания военно-доктринальных документов основывается на частотно-ранжированном лингвистическом анализе, которому предшествует лемматизация. Помимо традиционного представления в табличном виде, применено облачное предоставление данных. Исходя из целевых установок, для анализа отобраны документы трех недружественных ядерных государств: Великобритании, США и Франции. На основании предложенной методологии проанализирован военно-доктринальный документ Великобритании. В исследованном документе присутствуют все выделенные аспекты. Наибольший по объему — политический аспект. Руководство этого государства отводит значимое место социальному контексту угроз со стороны России, подчеркивает важность информационного фактора в политике Великобритании, особенно дезинформации. В военно-доктринальном документе США удалось вычлнить все обозначенные аспекты. Наибольшим по объему является также политический аспект. В полученном лемматизированном ряду исследуемого документа стоит выделить словосочетание из наиболее часто встречающихся слов, которое характеризует «Россию как ядерную угрозу». Полученное словосочетание позволяет заключить, что американским военно-политическим руководством Россия рассматривается именно как ядерная угроза. Россия не исключается американцами из списка потенциально угрожающих американской нации оружием на основе кибер-, био-, хим- и ракетных средств. Анализируя французский документ, отметим, что в нем присутствуют все аспекты, за исключением экономического, то есть, по взглядам французского руководства, Россия не представляет значимой экономической угрозы для Франции. Наибольшим по объему снова оказывается политический аспект. Проведенный анализ позволяет сделать вывод о неисключении французской стороной ядерной угрозы со стороны России. Итоговые выводы по статье сделаны с опорой на выработанную методологию.

**Ключевые слова**

Безопасность, Великобритания, военно-доктринальный документ, «российская угроза», Россия, стратегия, США, Франция, ядерная угроза, ядерное оружие.

**Для цитирования**

Забузов О.Н. Представление «российской угрозы» в военно-доктринальных документах недружественных ядерных государств // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 100. С. 123–141. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-123-141

Representation of “Russian threat” in Military Documents of Unfriendly Nuclear States

Oleg N. Zabuzov

PhD, Associate Professor, ORCID: [0000-0001-6032-2042](https://orcid.org/0000-0001-6032-2042), [zabuzov@mail.ru](mailto:zabuzov@mail.ru)

Moscow State Linguistic University, Moscow, Russian Federation.

**Abstract**

The aim of the article is to characterize the essential content of the «Russian threat» in the military-doctrinal documents of unfriendly nuclear states. The basis of the methodology is PEST-analysis with the rationale for adding a military aspect to it. A qualitative analysis of the content of military-doctrinal documents is based on a frequency-ranked linguistic analysis, which is preceded by lemmatization. In addition to the traditional tabular presentation, cloud data provision has been applied. Based on the target settings, documents of three unfriendly nuclear states were selected for analysis: Great Britain, the USA and France. On the basis of the proposed methodology, the military doctrinal document of Great Britain was analyzed. All the highlighted aspects are present in the studied document. The biggest one is the political aspect. The leadership of this state assigns a significant place to the social context of threats from Russia and emphasizes the importance of the information factor in UK politics, especially disinformation. In the military-doctrinal document of the United States, it was possible to isolate all the indicated aspects. The largest in volume is the political aspect. In the resulting lemmatized series of the document under study, it is worth highlighting the phrase from the most frequently occurring words that characterizes «Russia as a nuclear threat». The resulting phrase allows us to conclude that the American military-political leadership considers Russia as a nuclear threat. Russia is not excluded by the Americans from the list of potentially threatening the American nation with weapons based on cyber-, bio-, chemical- and missile means. Analyzing the French document, we note that it contains all aspects, with the exception of the economic one which means that, according to the views of the French leadership, Russia does not pose a significant economic threat to France. The largest in volume is the political aspect. The analysis carried out allows us to conclude that the French side does not exclude the nuclear threat from Russia. The final conclusions on the article are made based on the developed methodology.

**Keywords**

Security, Great Britain, military-doctrinal document, “Russian threat”, Russia, strategy, USA, France, nuclear threat, nuclear weapons.

**For citation**

Zabuzov O.N. (2023) Representation of “Russian threat” in Military Documents of Unfriendly Nuclear States. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 100. P. 123–141. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-123-141

## Введение

Глобальные расходы на оборону за период 2015–2022 гг. неуклонно растут, достигнув в 2022 г. более 2 трлн долларов США. Суммарные затраты на оборону ядерных держав, официально входящих в ядерный клуб<sup>1</sup>, составляют более 60% (60,9%)<sup>2</sup> в общемировом оборонном бюджете<sup>3</sup>. Официальная ядерная «пятерка» входит в первую десятку стран по расходам на оборону<sup>4</sup>. Увеличение трат на оборону позволяет сделать вывод о возрастании милитаризма во всем мире в различных его видах и проявлениях. В свою очередь, «активная, деятельностная сторона милитаризма выражается в процессах милитаризации» [Цыбаков, Василенко 2023, 73]. В нашем понимании, процессы милитаризации должны рассматриваться в отражении всех общественных сфер современных социумов. Эти процессы выражаются проявлением милитаризма в таких общеизвестных сферах, как политическая, экономическая, информационная и собственно социальная. Вне всяких сомнений, основные тренды развития милитаризма задаются политическим руководством государства и выражаются в определении внешне- и внутривнутриполитического курса страны, развитии военной организации государства, наращивании военной мощи и др. [Gani 2021; Fujiwara 2006]. Значимой опорой милитаризма выступают его идеологические основания [Eastwood 2018], обеспечивающиеся различными средствами и технологиями. Не последнее место в этом ряду занимает распространение идеологемы «российской угрозы» в различных странах и ее поддержание на определенном уровне [Ropponen 1976; Nilsson 1990; Åselius 1994; Oredsson 2003]. Это дает основания зарубежным государствам проводить военную политику, направленную на увеличение оборонного бюджета, модернизацию вооруженных сил, расширение коалиционных военных союзов, развитие военной инфраструктуры у российских границ и проведение военных учений вблизи нее, что вкуче создает вызовы и угрозы безопасности Российской Федерации.

Основные положения военной политики различных государств отражаются в военных доктринах, оборонных и национальных стратегиях, иных законодательных документах аналогичного характера. Вышеназванные документы часто обобщают под интегративным названием «военно-доктринальный документ» и нередко называют теоретическим ядром военной политики. Представляется, что у государств-членов официального ядерного клуба в подобных документах будет отражен особый взгляд на «российскую угрозу». Анализ такого рода документов позволит лучше уяснить основные контуры военной политики недружественных ядерных государств в отношении России и того образа «российской угрозы», который конструирует военно-политическое руководство этих государств в своих политико-управленческих интересах.

Цель статьи — проанализировать представление «российской угрозы» в военно-доктринальных документах недружественных ядерных государств, дать им качественную характеристику. В соответствии с целью поставлены две исследовательские задачи:

- 1) разработать методологию научного исследования качественного содержания военно-доктринальных документов иностранных государств в контексте «российской угрозы»;
- 2) дать качественную характеристику содержания военно-доктринальных документов недружественных ядерных государств относительно словосочетания «российская угроза».

<sup>1</sup> В официальный ядерный клуб входит пять государств (по мере обладания ими ядерного оружия): США, Россия (как правопреемница СССР), Великобритания, Франция и Китай.

<sup>2</sup> The Military Balance 2023. London: The International Institute for Strategic Studies, 2023. P. 15.

<sup>3</sup> В анализ не включены военные бюджеты Кубы, Эритреи, Ливии, КНДР и Сирии.

<sup>4</sup> SIPRI Military Expenditure Database // Stockholm International Peace Research Institute [Электронный ресурс]. URL: <https://milex.sipri.org/sipri> (дата обращения: 23.08.2023).

**Теоретико-методологические основания исследования**

Отметим несколько моментов, которые будут выступать теоретико-методологической основой анализа содержания военно-доктринальных документов иностранных государств в контексте «российской угрозы».

1. Существуют государства, которые являются нам дружественными или нейтральными. По логике, как нам представляется, их военно-доктринальные документы не будут нести отрицательных коннотаций относительно России. Распоряжением Правительства РФ от 5 марта 2022 г. № 430-р определен перечень иностранных государств и территорий, совершающих в отношении РФ недружественные действия. В нем определены 21 государство и территории плюс весь список государств-членов Европейского союза, что в совокупности составляет 48 государств и территорий<sup>5</sup>. В соответствии с целью исследования для анализа отобраны военно-доктринальные документы следующих недружественных ядерных государств: Великобритании, США и Франции (Таблица 1).

**Таблица 1. Ключевые военно-доктринальные документы недружественных ядерных государств<sup>6</sup>**

Страна	Название военно-доктринального документа
Великобритания	Global Britain in a competitive age. The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy (March 2021)
США	National Defense Strategy of USA 2022. Including the 2022 Nuclear Posture Review and the 2022 Missile Defense Review
Франция	Revue nationale stratégique 2022

Заметим, что анализируемые документы достаточно позднего издания, один-два года, чего, к примеру, не скажешь о Концепции обороны Республики Польша — 2017 г.<sup>7</sup>

2. Исходя из интересов исследования, рассмотрение военно-доктринальных документов будет сосредоточено вокруг анализа их текста, ключевым содержанием которого выступает концепт «российская угроза» или близкие по смыслу семантические словосочетания, например «угроза со стороны России», «угроза Российской Федерации» и др., где под угрозой вообще понимается совокупность потенциала и намерений. Заметим, что концептуальный анализ занимает одно из важнейших мест в системе современных исследований. Изучению самого метода и его применению посвящено множество разноплановых работ [Серова 2007; Кубрякова, Демьянков 2007; Бессуднова 2014]. Более того, имеются статьи по схожей тематике исследований [Ossipova et al. 2016; Заботкина, Позднякова 2020]. Можно заключить, что к данному спектру исследовательской проблематики у научного сообщества имеется определенный интерес.

3. Отобранные словосочетания будут классифицированы с опорой на метод PEST-анализа<sup>8</sup>. С учетом того, что проводится исследование военно-доктринальных документов, то логично дополнить классические аспекты PEST-анализа (политический, экономический, социальный, технологический) военным аспектом. Если для традиционного PEST-анализа является устоявшимся содержание политического, экономического, социального и технологического аспектов, то для военного аспекта такого ряда не выработано. С целью уяснения и вычленения составляющих военного аспекта предполагается обращение к таким категориям, как «военная сфера» [Ольшевский 2010], «военный фактор» [Колесниченко 2012], «военная деятельность» [Белозёров 2009;

<sup>5</sup> Перечень иностранных государств и территорий, совершающих в отношении Российской Федерации, российских юридических лиц и физических лиц недружественные действия // Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://actual.pravo.gov.ru/text.html#pnum=0001202203070001> (дата обращения: 02.07.2023).

<sup>6</sup> Составлено автором.

<sup>7</sup> Концепcja obronna Rzeczypospolitej Polskiej // Serwis Rzeczypospolitej Polskiej [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.pl/attachment/78e14510-253a-4b48-bc31-fd11db898ab7> (дата обращения: 02.07.2023).

<sup>8</sup> Политические институты, процессы и технологии: теория и кейсы / под ред. С.А. Мелькова. М.: КНОРУС, 2021.

Зверев 2020]. Проведенный анализ содержания вышеназванных категорий позволяет определить несколько составляющих военного аспекта. К ним стоит отнести: отражение агрессии, поддержание требуемого потенциала военного сдерживания, стратегическое развертывание вооруженных сил, наращивание военного потенциала на стратегических направлениях, активизация военных учений, развертывание зарубежных военных баз, милитаризация различных сфер социума и проч.

4. Социальная, экономическая и технологическая сферы также играют важную роль в военной политике. К примеру, демографические тенденции есть не что иное, как проявление социальной сферы. Они напрямую связаны с ростом населения и, как следствие, формируют мобилизационный резерв. Социальной сфере во многом принадлежит формирование духовных ценностей, воли и решительности при защите своей страны. Но, в свою очередь, развитие социальной сферы не может быть продуктивным при экономическом упадке, политической нестабильности. Технологический аспект тесно связан со всеми остальными аспектами и уровнем развития соответствующей сферы. Например, уровень развития вооружения, военной и специальной техники (ВВСТ) тесно коррелирует с развитием технологической, производственной базы, уровнем образования инженерного и производственного персонала, развитием экономики в целом. Примеры переплетений различных сфер общества можно продолжать достаточно обширным перечнем. Ввиду этого немаловажной особенностью анализа качественного содержания принадлежности концепта «российская угроза» будет являться дискретность при его отнесении к тому или иному аспекту. К примеру, такая качественная характеристика угрозы, как «финансирование дезинформации с целью формирования требуемого образа у населения противника», будет отнесена к экономическому аспекту, хотя с большой долей вероятности такую качественную характеристику можно отнести и к социальному, и к технологическому.

#### ***Представление «российской угрозы» в военно-доктринальном документе Великобритании***

Представленная в марте 2021 г. парламенту Великобритании «Комплексная стратегия по вопросам обороны, дипломатии и международного развития “Глобальная Британия в эпоху конкуренции”»<sup>9</sup> отражает стратегическое видение руководства Великобритании того, каким Соединенное Королевство будет к 2030 г.

Документ достаточно обширный и содержит пять разделов, посвященных различным аспектам развития страны. Помимо предисловия премьер-министра, в Комплексную стратегию включены такие разделы, как «Обзор», «Национальная безопасность и международная среда до 2030 г.», «Стратегические рамки» и «Реализация комплексного обзора» (Implementing the Integrated Review).

Учитывая цель статьи, сосредоточим внимание на тех аспектах документа, где упоминается Россия (Российская Федерация) в контексте угрозы Великобритании.

К примеру, в Стратегии изложены четыре главные и «подкрепляющие друг друга цели». В третьей цели отражены такие положения, как укрепление безопасности и обороны внутри страны и за рубежом. В частности, в документе отмечается, что «в сотрудничестве с союзниками и партнерами мы будем реагировать на вызовы нашей безопасности как в реальном, так и в виртуальном мире. НАТО будет и далее служить основой коллективной безопасности в Евро-Атлантическом регионе, где Россия представляет наиболее острую угрозу нашей безопасности. В ответ на расширяющийся

<sup>9</sup> Global Britain in a competitive age The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy // HM Government [Электронный ресурс]. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/975077/Global\\_Britain\\_in\\_a\\_Competitive\\_Age\\_the\\_Integrated\\_Review\\_of\\_Security\\_Defence\\_Development\\_and\\_Foreign\\_Policy.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age_the_Integrated_Review_of_Security_Defence_Development_and_Foreign_Policy.pdf) (дата обращения: 02.07.2023).

спектр транснациональных государственных угроз, радикализацию и терроризм, серьезную и организованную преступность и распространение оружия, мы также будем уделять больше внимания наращиванию нашего потенциала и потенциала государств-единомышленников во всем мире»<sup>10</sup>. Как видно из данного абзаца, по взглядам политического руководства Великобритании, Россия есть наибольшая угроза для страны.

Рассматривая коллективную безопасность в рамках НАТО, Великобритания будет оставаться ведущим европейским союзником в Альянсе, сотрудничая с другими странами в сдерживании ядерных, обычных и гибридных угроз безопасности, в особенности — со стороны России.

При освещении в документе вопросов национальной безопасности и международной обстановки до 2030 г. отмечается, что в 2020-х годах будут значительные области геополитической и геоэкономической преимущества: США останутся экономической, военной и дипломатической сверхдержавой и самым важным стратегическим союзником Великобритании; Россия останется самой острой прямой угрозой для Великобритании, а США будут продолжать требовать большего от своих союзников в Европе, разделяя бремя коллективной безопасности.

Рассматривая особенности мягкой силы в современном обществе, авторы документа отмечают, что картина мягкой силы меняется. Те, кто бросает вызов ценностям открытого и демократического общества, все чаще делают это через культуру: системные конкуренты, такие как Россия и Китай, вкладывают значительные средства в глобальную проекцию культурной власти и информационные операции. Восприятие других стран — и, следовательно, их мягкая сила — также все больше формируется в цифровом пространстве, движимом отдельными лицами и негосударственными субъектами, в том числе посредством дезинформации.

«Великобритания, — отмечено в документе, — уважает людей, культуру и историю России. Однако, пока отношения с его правительством не улучшатся, мы будем активно сдерживать и защищаться от всего спектра угроз, исходящих из России. Мы будем соблюдать международные правила и нормы и будем требовать от России ответственности за их нарушение, работая с нашими международными партнерами, как мы это сделали после теракта в Солсбери. Мы также будем поддерживать других в восточноевропейском регионе и за его пределами, чтобы повысить их устойчивость к государственным угрозам. Это включает Украину, где мы продолжим наращивать потенциал ее вооруженных сил»<sup>11</sup>.

По мнению военно-политического руководства Великобритании, соревнование между великими державами и оппортунизм таких государств, как Россия, Иран и Северная Корея, являются ключевыми факторами ухудшения условий безопасности и ослабления международного порядка. Динамика системной конкуренции более сложна, и Великобритания сталкивается с угрозами со стороны более широкого круга государств. В таком соревновании принимают участие негосударственные субъекты. Это дает им возможность стереть грань между государственными угрозами и другими видами угроз безопасности, такими как терроризм и SOC<sup>12</sup>.

Как постулируется в документе, Россия является самой серьезной угрозой в регионе. Отмечается, что Великобритания будет работать с союзниками по НАТО, чтобы обеспечить единый ответ Запада, сочетая военные, разведывательные и дипломатические усилия.

Политическое руководство Великобритании намерено активизировать усилия по противодействию дезинформации как внутри страны, так и за рубежом. В дополнение к двусторонним программам наращивания потенциала для приоритетных зарубежных партнеров программа «Противодействие дезинформации и развитие СМИ» будет финансировать инициативы

<sup>10</sup> Ibid. P. 18.

<sup>11</sup> Ibid. P. 61.

<sup>12</sup> Серьезная и организованная преступность (Serious and organised crime).

по пониманию и выявлению угрозы дезинформации и поддержке независимых СМИ, особенно в ближнем зарубежье России.

Великобритания намерена ставить дипломатию в центр международных усилий по противодействию государственным угрозам, создавая международные коалиции для противостояния государственным угрозам и реагирования на них, в том числе посредством санкций. Она будет оказывать дипломатическую и экспертную поддержку многосторонним организациям, которые поддерживают международные нормы безопасности. Это будет включать решительную поддержку Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ на Украине и Совета Европы, который заявляет о враждебной и дестабилизирующей деятельности России.

В документе обозначаются особенности укрепления глобального контроля над вооружениями, разоружения и противодействия распространению и отмечается следующее: противодействие распространению является неотъемлемой частью безопасности и процветания Великобритании. Успехи Великобритании за последние пять лет, в том числе реакция на нападение России в Солсбери и приписывание применения химического оружия в Сирии, внесли свой вклад в репутацию страны во всем мире как силы добра и научно-технической державы<sup>13</sup>.

На основании предложенной методологии исследования военно-доктринальных документов сформирована Таблица 2, дискретно отражающая содержание военно-доктринального документа Великобритании относительно концепта «российская угроза».

**Таблица 2. Анализ содержания «Комплексной стратегии по вопросам обороны, дипломатии и международного развития “Глобальная Британия в эпоху конкуренции”» относительно концепта «российская угроза»<sup>14</sup>**

Название аспекта	Качественное содержание аспектной принадлежности
Политический	<ul style="list-style-type: none"><li>— Россия представляет наиболее острую угрозу безопасности;</li><li>— Россия останется самой острой прямой угрозой для Великобритании;</li><li>— пока отношения с российским правительством не улучшатся, мы будем активно сдерживать Россию и защищаться от всего спектра угроз, исходящих из России;</li><li>— соревнование между великими державами и оппортунизм таких государств, как Россия, Иран и Северная Корея, являются ключевыми факторами ухудшения условий безопасности и ослабления международного порядка;</li><li>— оказывать решительную поддержку Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ на Украине и поддерживать приписывание Советом Европы враждебной и дестабилизирующей деятельности России.</li></ul>
Экономический	<ul style="list-style-type: none"><li>— финансировать инициативы по пониманию и выявлению угрозы дезинформации и поддержке независимых СМИ, особенно в ближнем зарубежье России.</li></ul>
Социальный	<ul style="list-style-type: none"><li>— системные конкуренты вкладывают значительные средства в глобальную проекцию культурной власти и информационные операции;</li><li>— мягкая сила также все больше формируется в цифровом пространстве, движимом отдельными лицами и негосударственными субъектами, в том числе посредством дезинформации.</li></ul>
Технологический	<ul style="list-style-type: none"><li>— они используют (в том числе Россия) кибератаки и дезинформацию, чтобы нацеливаться на наших граждан и использовать нашу открытость для собственной выгоды.</li></ul>
Военный	<ul style="list-style-type: none"><li>— сдерживание ядерных, обычных и гибридных угроз безопасности, в особенности — со стороны России.</li></ul>

Проведя лемматизацию качественного содержания аспектной принадлежности, получим ранжированный ряд с числом повторений слов больше одного, который отчасти дает представление о наиболее явной частотной характеристике распределения слов из результатов анализа британского военно-доктринального документа (Таблица 3).

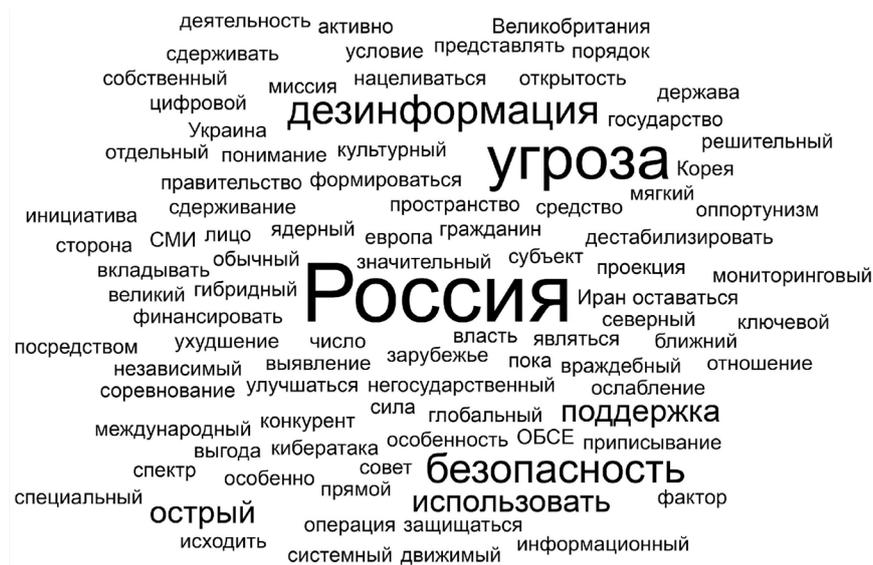
<sup>13</sup> Ibid. P. 84–85.

<sup>14</sup> Составлено автором.

**Таблица 3. Лемматизированный ряд из анализа содержания «Комплексной стратегии по вопросам обороны, дипломатии и международного развития “Глобальная Британия в эпоху конкуренции”» относительно концепта «российская угроза» (число повторений слов больше одного)<sup>15</sup>**

Россия	угроза	безопасность	дезинформация	острый	поддержка	использовать
7	5	3	3	2	2	2

Полную визуализированную картину можно представить в виде облака слов (Рисунок 1).



**Рисунок 1. Облако слов на основе анализа «Комплексной стратегии по вопросам обороны, дипломатии и международного развития “Глобальная Британия в эпоху конкуренции”» относительно концепта «российская угроза»<sup>16</sup>**

Делая промежуточные выводы из анализа содержания «Комплексной стратегии по вопросам обороны, дипломатии и международного развития “Глобальная Британия в эпоху конкуренции”» относительно концепта «российская угроза», можем выделить ряд моментов:

- 1) в исследуемом военно-доктринальном документе присутствуют все выделенные нами аспекты;
- 2) наибольшим по объему является политический аспект;
- 3) в полученном лемматизированном ряду (Таблица 3) стоит выделить словосочетание «Россия — угроза безопасности». Учитывая, что четвертое по значимости слово — «дезинформация», можно заключить, что оно также является важным для военно-политического руководства Великобритании. При этом объем социального аспекта в документе сопоставим с политическим аспектом (занимает второе место), то есть руководство Великобритании считает социальный контекст угроз со стороны России значимым. Великобритания отводит важное место информационному фактору в своей политике, особенно дезинформации.

#### **Представление «российской угрозы» в военно-доктринальном документе США**

27 октября 2022 г. в США вышла «Стратегия национальной обороны». Документ определяет то, как американские вооруженные силы будут противостоять растущим угрозам жизненно важным интересам национальной безопасности США, стабильной и открытой международной системе.

<sup>15</sup> Составлено автором.

<sup>16</sup> Составлено автором.

Отличительной особенностью стратегии национальной обороны явилось то, что в нее имплицитно включены обзор ядерной политики (2022 г.) и обзор противоракетной обороны (2022 г.)<sup>17</sup>.

Во вступительном слове к стратегии президент США отметил следующее: «КНР останется нашим самым важным стратегическим конкурентом на ближайшие десятилетия»<sup>18</sup>. Кроме того, по заявлению президента США, «...неспровоцированное, несправедливое и безрассудное вторжение России в Украину подчеркивает ее безответственное поведение. Усилия по реагированию на нападение России на Украину также резко подчеркивают важность стратегии, которая использует силу наших ценностей и нашу военную мощь совместно с нашими союзниками и партнерами. Вместе мы выстроили сильный, консолидированный ответ на нападение России и доказали силу единства НАТО»<sup>19</sup>.

В разделе «Безопасность окружающей среды» первое место отведено Китаю. В то же время Россия рассматривается в качестве «острой угрозы». В частности, в документе отмечено, что правительство России стремится применить силу, чтобы навязать изменения границ и восстановить имперскую сферу влияния. Ее обширный послужной список территориальной агрессии включает в себя эскалацию жестокой, ничем не спровоцированной войны против Украины. Россия способна преподнести серьезные сохраняющиеся риски в ключевых областях. К ним относятся ядерная угроза США, союзникам и партнерам; дальнобойные ракетные угрозы; кибер- и информационные операции; химическое и биологическое оружие (ХБО); подводная война; обширные кампании в серой зоне, нацеленные против демократии.

Как отмечено в документе, «КНР и Россия теперь создают более опасные вызовы безопасности, даже несмотря на сохраняющиеся террористические угрозы. Оба государства уже используют некинетические средства против нашей оборонно-промышленной базы и мобилизационных систем, а также развертывают противокосмические средства, которые могут быть нацелены на глобальную систему позиционирования и другие космические средства, поддерживающие военную мощь и повседневную гражданскую жизнь»<sup>20</sup>.

Рассматривая деятельность конкурентов в серой зоне, авторы документа заявляют, что Россия применяет дезинформацию, кибер- и космические операции против Соединенных Штатов, союзников и партнеров.

В американской стратегии отмечено, что военное положение США будет сосредоточено на сдерживании потенциальной агрессии КНР и России против жизненно важных национальных интересов США и одержать победу в конфликте, если сдерживание не сработает.

В документе определено «закрепление стратегии для союзников и партнеров в продвижении региональных целей»<sup>21</sup>. В частности, в Европе Россия представляет угрозу «военной агрессией».

В Африке минобороны США будет уделять первоочередное внимание устранению угроз территории Соединенных Штатов и жизненно важным национальным интересам США, работая «с участием и через» африканских партнеров, чтобы наращивать потенциал государств по противоборству террористическим организациям и вносить большой вклад в региональную безопасность и стабильность. «Мы будем ориентировать наш подход на континенте на сотрудничество в области безопасности; улучшать координацию с союзниками, многосторонними организациями и

<sup>17</sup> National Defense Strategy of USA 2022 // U.S. Department of Defense [Электронный ресурс]. URL: <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF> (дата обращения: 02.07.2023).

<sup>18</sup> Ibid. P. III.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid. P. 4.

<sup>21</sup> Ibid. P. 14.

региональными органами, разделяющими эти цели; поддерживать межведомственные инициативы США в регионе, в том числе усилия по подрыву пагубной деятельности КНР и России на континенте»<sup>22</sup>.

Приводя обзор ядерной политики 2022 г., американская сторона отмечает, что вторжение России в Украину подчеркивает, что ядерная опасность сохраняется и может возрасти в условиях все более конкурентной и нестабильной геополитической ситуации. США считают, что «неспровоцированное и незаконное вторжение Российской Федерации» в Украину в 2022 г. является ярким напоминанием о ядерном риске в современном конфликте. Россия осуществляла свою агрессию против Украины «под ядерной тенью, характеризующейся безответственным бряцанием оружием, внеплановыми ядерными учениями и ложными нарративами о потенциальном применении оружия массового уничтожения (ОМП). Размахивая ядерным арсеналом в попытке запугать Украину и Организацию Североатлантического договора, российские лидеры ясно дали понять, что рассматривают это оружие как щит, за которым можно вести неоправданную агрессию против своих соседей»<sup>23</sup>.

Обращаясь к среде безопасности и проблеме сдерживания, авторы документа постулируют, что Россия продолжает делать упор на ядерное оружие в своей стратегии, модернизировать и расширять свои ядерные силы и угрожать ядерным оружием в поддержку своей ревизионистской политики безопасности. Россия имеет широкомасштабную программу военной модернизации, включающую замену устаревших стратегических ядерных систем и неуклонное расширение и диверсификацию ядерных систем, представляющих непосредственную угрозу для НАТО и соседних стран. Россия занимается разработкой нескольких новых ядерных систем, предназначенных для удержания под прицелом территории США или союзников и партнеров, находящиеся в зоне риска. КНР и Россия также работают над тем, чтобы дополнить свои растущие ядерные силы более широким набором кинетических и некинетических средств, включая кибернетические, космические, информационные и передовые обычные вооружения. КНР, а также Россия, вероятно, владеют химическим и биологическим оружием, представляющим угрозу США, союзникам и партнерам, военным и гражданскому населению<sup>24</sup>.

В обзоре противоракетной обороны 2022 г. написано, что «противники разрабатывают, развертывают и интегрируют более совершенные воздушные и ракетные средства в свои стратегии, чтобы благоприятно повлиять на ход потенциального кризиса или конфликта. Эти воздушные и ракетные возможности представляют собой растущую и все возрастающую опасность для территории США, вооруженных сил США за рубежом, а также для наших союзников и партнеров»<sup>25</sup>. В частности, относительно России в тексте документа отмечено, что она также стремится продвигать свои интересы, напрямую бросая вызов национальным интересам США. В течение последних 10 лет Россия уделяла приоритетное внимание модернизации своих ракетных комплексов межконтинентальной дальности, а также разрабатывает, испытывает и развертывает новые диверсифицированные возможности. Россия ставит на вооружение комплекс передовых высокоточных ракет, которые могут запускаться с нескольких платформ воздушного, морского и наземного базирования и обладают многими возможностями, предназначенными для поражения средств противоракетной обороны. Россия сохранила и модернизировала собственную систему ПРО, а также имеет развитые системы ПВО для собственного использования и экспорта в качестве инструмента внешней политики<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Ibid. P. 27.

<sup>23</sup> 2022 Nuclear Posture Review. P. 1–2 // U.S. Department of Defense [Электронный ресурс]. URL: <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF> (дата обращения: 02.07.2023).

<sup>24</sup> Ibid. P. 7.

<sup>25</sup> 2022 Missile Defense Review. P. 2 // U.S. Department of Defense [Электронный ресурс]. URL: <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF> (дата обращения: 02.07.2023).

<sup>26</sup> Ibid. P. 3.

На основании ранее предложенной методологии исследования военно-доктринальных документов сформирована Таблица 4, дискретно отражающая содержание военно-доктринального документа США относительно концепта «российская угроза».

**Таблица 4. Анализ содержания «Национальной оборонной стратегии США — 2022» относительно концепта «российская угроза»<sup>27</sup>**

Название аспекта	Качественное содержание аспектной принадлежности
Политический	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Россия стремится применить силу, чтобы навязать изменения границ и восстановить имперскую сферу влияния;</li> <li>— ядерные угрозы США, союзникам и партнерам;</li> <li>— в Европе Россия представляет угрозу «военной агрессией»;</li> <li>— ядерная опасность сохраняется и может возрасти в условиях все более конкурентной и нестабильной геополитической ситуации;</li> <li>— внеплановые ядерные учения и ложные нарративы о потенциальном применении ОМП;</li> <li>— Россия продолжает делать упор на ядерное оружие в своей стратегии;</li> <li>— угроза ядерным оружием в поддержку ревизионистской политики безопасности;</li> <li>— неуклонное расширение и диверсификацию ядерных систем, представляющих непосредственную угрозу;</li> <li>— приоритетное внимание модернизации своих ракетных комплексов межконтинентальной дальности;</li> <li>— обширные кампании в серой зоне, нацеленные против демократии.</li> </ul>
Экономический	— модернизация и расширение ядерных сил.
Социальный	— применение дезинформации.
Технологический	<ul style="list-style-type: none"> <li>— кибер- и информационные операции;</li> <li>— некинетические средства против оборонно-промышленной базы и мобилизационных систем;</li> <li>— кибер- и космические операции против США, союзников и партнеров.</li> </ul>
Военный	<ul style="list-style-type: none"> <li>— дальнобойные ракетные угрозы;</li> <li>— химическое и биологическое оружие (ХБО);</li> <li>— подводная война;</li> <li>— развертывание противокосмических средств;</li> <li>— вероятное владение химическим и биологическим оружием, представляющее угрозу;</li> <li>— Россия сохранила и модернизировала собственную систему ПРО.</li> </ul>

Проведя лемматизацию качественного содержания аспектной принадлежности, мы получили ранжированный ряд с числом повторений слов больше одного, который отчасти дает представление о наиболее явной частотной характеристике распределения слов из результатов анализа военно-доктринального документа США (Таблица 5).

**Таблица 5 Лемматизированный ряд из анализа содержания «Национальной оборонной стратегии США — 2022» относительно концепта «российская угроза»<sup>28</sup>**

ядерный	угроза	Россия	оружие	против	представлять	система	кибер	партнер	применение	операция	сила	средство	биологический	химический	союзник	США	ракетный	расширение	модернизация
7	6	4	4	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2

Полную визуализированную картину можно представить в виде облака слов (Рисунок 2).

<sup>27</sup> Составлено автором.

<sup>28</sup> Составлено автором.



Рисунок 2. Облако слов на основе анализа содержания «Национальной оборонной стратегии США — 2022» относительно концепта «российская угроза»<sup>29</sup>

Делая промежуточные выводы из анализа содержания «Национальной оборонной стратегии США — 2022», включая новый обзор ядерной политики и обзор ПРО, относительно концепта «российская угроза», можем выделить ряд моментов:

- 1) в исследуемом военно-доктринальном документе нами выделены все аспекты;
- 2) наибольшим по объему является политический аспект;
- 3) в полученном лемматизированном ряду (Таблица 5) стоит выделить словосочетание из наиболее часто встречающихся слов в документе, которое характеризует «Россию как ядерную угрозу». Полученное словосочетание позволяет заключить, что американским военно-политическим руководством Россия рассматривается как ядерная угроза. В другом прочтении руководство США главным образом видит ядерную угрозу со стороны Российской Федерации. Немаловажной особенностью является и то, что Россия не вычеркивается американцами из списка потенциально угрожающих американской нации оружием на основе кибер-, био-, хим- и ракетных средств.

### **Представление «российской угрозы» в военно-доктринальном документе Франции**

В 2022 г. во Франции вышел в свет *Revue nationale stratégique 2022* («Обзор национальной стратегии 2022») <sup>30</sup>. Первый раздел «Оценка стратегической среды» начинается со слов: «Вторжение России в Украину 24 февраля 2022 г. представляет собой стратегический сдвиг. С одной стороны, в сочетании с другими структурными изменениями это подтверждает наблюдаемые изменения в оценке угроз, описанной в Стратегическом обзоре национальной обороны и безопасности 2017 г. и обновленном в 2021 г. С другой стороны, это требует адаптации нашего стратегического реагирования на укрепление нашей моральной силы и стойкости, укрепление наших союзов и ускорения модернизации наших защитных механизмов» <sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Составлено автором.

<sup>30</sup> *Revue nationale stratégique 2022* // SGDSN [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/rns-uk-20221202.pdf> (дата обращения: 02.07.2023).

<sup>31</sup> *Ibid.* P. 7.

Анализируя тенденции развития от стратегической конкуренции к стратегическому противодействию, в обзоре отмечено, что усилились «ревизионистские амбиции, породившие многочисленные проявления разнузданного оппортунизма» от восточного Средиземноморья до Сахеля и Тихого океана. Таким образом, Франция переходит от латентной конкуренции к открытой конфронтации с Россией и все большей к конкуренции с КНР.

Определяя основных антагонистов, авторы включают в документ подраздел с названием «Россия: предполагаемые ревизионистские амбиции». Отмечается, что Россия проводит стратегию, направленную на подрыв европейской безопасности, самым открытым и жестоким проявлением которой является война против Украины, начатая 24 февраля 2022 г. При реализации своих амбиций, для противостояния тому, что Россия называет «коллективным Западом»<sup>32</sup>, Москва долгое время отдавала предпочтение более непрямому подходу, сосредоточив внимание на подрыве Запада на политико-дипломатическом уровне: информационной войне и вмешательстве во внутренние дела, поиске трансатлантического разделения и т.д. Переписывая историю и национальный нарратив, российское правительство все более открыто заявляет о своих имперских амбициях, основанных на подходе баланса сил.

По мнению французской стороны, будущее российской военной мощи после этого испытания станет важным вопросом для НАТО и Европы в ближайшие десятилетия. Независимо от исхода войны, она серьезно подорвала человеческий и материальный потенциал российских войск. Ослабление российских обычных вооруженных сил в долгосрочной перспективе может привести к тому, что Москва будет отдавать предпочтение более непрямым способам конфронтации, одновременно повышая роль своих нетрадиционных вооружений в своей стратегии<sup>33</sup>.

Как постулирует французская сторона, в свете вызванного войной раскола и необратимости стратегического выбора России необходимо предвидеть конфронтацию с Москвой. Этот переход к конфронтации уже происходит в Африке посредством наступательных дипломатических маневров в сочетании с антизападными информационными атаками и использованием наемников. Москва видит в этой глобализованной гибридной войне существенные рычаги воздействия на внешних театрах военных действий и в условиях, где в настоящее время предпринимаются действия нового типа. Таким образом, Средиземное, Черное и Балтийское моря, Балканы и Северная Атлантика, а также Африка и Ближний Восток предлагают возможность затяжной конфронтации и риск возникновения инцидентов, которые могут привести к эскалации.

По мнению военно-политического руководства Франции, растущее стратегическое сближение между КНР и Россией открывает перспективу усиления соперничества в международных организациях, направленного против выражения целей Запада и предлагающего возможности для политического объединения против Запада, и в частности, США. На структурном уровне дисбаланс в китайско-российских отношениях в пользу Пекина будет усиливаться по мере украинского кризиса. Политические, стратегические и технологические последствия могут быть огромными для глобального управления<sup>34</sup>.

Эта ситуация проявляется в сферах влияния и восприятия, считает французская сторона. «Операции России и Китая в этих областях направлены на подрыв наших собственных политических систем и национальной сплоченности, в то же время подпитывая или даже создавая союзы против нас (стран Запада), как показывает война на Украине». По взглядам французской стороны, их «оппоненты

<sup>32</sup> Ibid. P. 9.

<sup>33</sup> Ibid. P. 10.

<sup>34</sup> Ibid.

рассчитывают на дискредитацию западного дискурса, основанного на гуманистических ценностях, на асимметрию в отношениях с законами и в соблюдении международного гуманитарного права»<sup>35</sup>.

По мнению французского военно-политического руководства, западные государства должны учитывать неизбежность технологического «догоняния» и распространения, которые происходят сейчас. Эта форма технологического выравнивания помогает снова сделать цифровизацию важной. Иногда прибегая к более гибкому подходу и имея большие объемы, стратегические конкуренты Франции имеют возможность изменить региональный баланс, например Иран. В то же время многосторонние режимы, борющиеся с развитием этого, стали менее эффективными, в большинстве случаев подрванными изнутри Россией.

Отдельного внимания заслуживает подраздел с названием «Конфликт между возвращением ядерной реальности, высокой интенсивностью и гибридность»<sup>36</sup>.

Первоначальные уроки войны на Украине характеризуются, в видении руководства Франции, угрозой ядерной эскалации и ее тривиализации ядерным государством. В сочетании с крахом архитектуры контроля над вооружениями и сохранением кризисов распространения использование Россией ядерной риторики в наступательных целях в поддержку вторжения на Украину может подрвать стратегический баланс и в более долгосрочной перспективе усугубить распространение. Успешный маневр принуждения, подкрепленный ядерным оружием, создал бы опасный прецедент. Российское запугивание и угрозы принуждения под прикрытием ядерного оружия также подрывают усилия государств «пятерки»<sup>37</sup> в области доктринальной прозрачности.

Французская сторона считает, что ядерная многополярность, которая до сих пор относительно сдерживалась, может принять более нерегулируемую форму. Это связано, в частности, с подрывом международных рамок и гарантий безопасности, расширением путей уже сложившихся ядерных держав и наглостью региональных игроков. С одной стороны, количественный и качественный рост ядерного арсенала Китая в сочетании с действиями России может поставить под угрозу дальнейшие усилия по сохранению соглашений о контроле над ядерными вооружениями, регулирующих арсеналы основных держателей.

Французский законодатель, определяя «кризисные зоны и региональный оппортунизм»<sup>38</sup>, отмечает, что переориентация США на стратегическую конкуренцию с КНР сопровождается встряской баланса сил между региональными державами. На Ближнем и Среднем Востоке дипломатическая и военная смелость некоторых региональных держав сопровождается дестабилизацией и без того хрупких стран. Непрерывающиеся кризисы распространения (Иран, Северная Корея, Сирия в случае химического оружия) подпитывают эти источники региональной дестабилизации. Эта динамика затрагивает французские стратегические интересы, поскольку она сопровождается перестройкой внутрирегиональных соглашений, союзов и властных отношений. Недоверие к Западу и продвигаемым им законам лежит в основе политики влияния России и КНР в Африке, на Ближнем и Среднем Востоке. Внутри самой Европы Западные Балканы, вероятно, в краткосрочной перспективе станут зоной нестабильности, которую эти страны могут попытаться использовать для разделения и ослабления Европы.

По мнению руководства Франции, война на Украине также несет риск возврата к государственному терроризму. Учитывая рискованные действия России, можно предположить, что на украинском театре военных действий изымается оружие всех видов для обслуживания прокси

<sup>35</sup> Ibid. P. 11.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Имеются виду страны-обладатели ядерного оружия.

<sup>38</sup> Ibid. P. 12.

или террористических групп. Это оружие может быть использовано против французских интересов наряду с дезинформационной кампанией.

Рассматривая укрепление НАТО в современном контексте, в обзоре отмечено, что сегодня НАТО остается основой и важной структурой коллективной безопасности Европы. Для большинства европейских партнеров это наблюдение с новой силой подтверждается возвращением войны на континент и открытой и продолжительной конфронтацией с Россией, о чем свидетельствуют заявки Финляндии и Швеции на членство в Альянсе<sup>39</sup>.

Обращаясь к обновлению партнерского сотрудничества, французское военно-политическое руководство заявляет, что Франция, сбалансированная держава, отказывается быть запертой в блоке геополитики. Важно сохранять эту давнюю и подлинную позицию в поисках сбалансированных отношений с союзниками. Франция имеет долгую историю установления стратегических партнерских отношений в сферах своих интересов, в которых ее партнеры должны найти безопасность, стабильность и развитие. Заявляя о своих партнерских интересах в африканском регионе, в документе отмечено несколько существенных моментов относительно России и ее угрозы интересам Франции: в Африке Франция сталкивается с серьезными проблемами безопасности и гуманитарными проблемами. Террористическая угроза остается высокой в сахело-сахарской полосе и распространяется в сторону Гвинейского залива. По мнению французской стороны, российские субъекты, включая частную военную компанию «Вагнер», осуществляют действия, противоречащие французским интересам, а их участие приводит к ухудшению ситуации с безопасностью, хищническому использованию экономических ресурсов, многочисленным злоупотреблениям, задокументированным ООН и еще большей нестабильности государств, которые к ним прибегают<sup>40</sup>.

На основании предложенной методологии исследования военно-доктринальных документов сформирована Таблица 6, дискретно отражающая содержание военно-доктринального документа Франции.

<sup>39</sup> Ibid. P. 15.

<sup>40</sup> Ibid. P. 15.

**Таблица 6. Анализ содержания «Обзора национальной стратегии 2022» относительно концепта «российская угроза»<sup>41</sup>**

Название аспекта	Качественное содержание аспектной принадлежности
Политический	<ul style="list-style-type: none"> <li>— усилились ревизионистские амбиции, породившие многочисленные проявления разнузданного оппортунизма;</li> <li>— Россия проводит стратегию, направленную на подрыв европейской безопасности;</li> <li>— вмешательство во внутренние дела, поиск трансатлантического разделения;</li> <li>— Москва будет отдавать предпочтение более непрямым способам конфронтации;</li> <li>— конфронтации уже происходит в Африке посредством наступательных дипломатических маневров;</li> <li>— Москва видит в гибридной войне существенные рычаги воздействия на внешних театрах военных действий и в условиях, где в настоящее время предпринимаются действия нового типа;</li> <li>— растущее стратегическое сближение между КНР и Россией открывает перспективу усиления соперничества в международных организациях, направленного против выражения целей Запада;</li> <li>— угроза ядерной эскалации и ее тривиализации ядерным государством;</li> <li>— использование Россией ядерной риторики в наступательных целях в поддержку вторжения на Украину может подорвать стратегический баланс;</li> <li>— война следующего поколения, которую ведет Россия, характеризуется возвратом к интегральной стратегии, сочетающей далеко идущие гибридные действия и высокоинтенсивные операции;</li> <li>— количественный и качественный рост ядерного арсенала Китая в сочетании с действиями России могут поставить под угрозу дальнейшие усилия по сохранению соглашений о контроле над ядерными вооружениями, регулирующих арсеналы основных держателей.</li> </ul>
Экономический	—
Социальный	<ul style="list-style-type: none"> <li>— информационная война;</li> <li>— антизападные информационные атаки;</li> <li>— операции России и Китая в этих областях [социальных] направлены на подрыв наших собственных [западных] политических систем и национальной сплоченности;</li> <li>— дискредитация западного дискурса.</li> </ul>
Технологический	— неизбежность технологического «догоняния» (Россией).
Военный	<ul style="list-style-type: none"> <li>— повышение роли нетрадиционных вооружений;</li> <li>— рискованные действия России, на украинском театре военных действий изымается оружие всех видов для обслуживания прокси или террористических групп;</li> <li>— «украинское» оружие может быть использовано против французских интересов, наряду с дезинформационной кампанией;</li> <li>— Российские субъекты, включая частную военную компанию «Вагнер», осуществляют действия, противоречащие интересам [Франции].</li> </ul>

Проведя лемматизацию качественного содержания аспектной принадлежности, получен ранжированный ряд с числом повторений слов больше одного, который отчасти дает представление о частотном распределении слов из результата анализа французского «Обзора национальной стратегии 2022» (Таблица 7).

<sup>41</sup> Составлено автором.



## **Выводы**

Итоговые выводы по статье сделаны с порой на выработанную методологию, то есть с опорой на пять аспектов PEST-анализа.

1. Наибольшим по объему из результатов анализа военно-доктринальных документов всех недружественных ядерных государств является политический аспект. Для Великобритании свойственно качественное представление «российской угрозы» в политической аспектной принадлежности такими словосочетаниями, как «острая угроза», «прямая угроза», «ухудшение условий безопасности». Стоит заметить, что, рассматривая политические аспекты угрозы, Великобритания не выделяет в ней ядерной составляющей. Чего не скажешь о подходе в военно-доктринальном документе США. Типичные примеры угроз со стороны России в американском документе характеризуются такими словосочетаниями, как «ядерные угрозы США», «ядерная опасность», «угроза ядерным оружием» и др. Иными словами, американское руководство отводит значимое место в политическом аспекте ядерной угрозе со стороны России. Для Франции политический аспект из анализа ее военно-доктринального документа получился самым большим. Вместе с тем и ядерной угрозе отведено значимое место. Помимо «традиционных» «российских угроз», таких как «ревизионистские амбиции», «подрыв европейской безопасности», «конфронтация в Африке», «сближение с Китаем» и др., французской стороной отмечаются такие составляющие ядерных «российских угроз», как «ядерная эскалация», «ядерная риторика» и др. Заметим, что при анализе политического аспекта в документах всех ядерных недружественных государств находят свое отражение в явном виде политические угрозы. Для США и Франции еще и свойственно особое выделение ядерной «российской угрозы», в военно-доктринальном документе Великобритании таких особенностей не выявлено.

2. Анализируя экономический аспект, стоит выделить ряд особенностей военно-доктринальных документов всех трех государств. Если для британского документа свойственна социальная направленность экономического аспекта, то для США «российская угроза» заключается в модернизации ядерных сил, а для Франции экономический аспект в документе не удалось вычлнить.

3. Анализ социального аспекта позволяет выделить общие «российские угрозы» для Великобритании, выражающиеся в виде «проекции культурной власти», «информационных операций» и «мягкой силы», для США — в виде «применения дезинформации», Францией такие угрозы характеризуются в виде «информационных атак и войн», «дискредитации западного курса».

4. Для технологического аспекта «российской угрозы» всех анализируемых документов характерно «использование кибератак» и «проведение информационных операций». Помимо всего прочего, США еще выделяют «некинетические средства против оборонно-промышленной базы», а Франция — угрозу «технологического догоняния».

5. Примечательно, что только в военном аспекте анализируемого военно-доктринального документа Великобритании появилась ядерная составляющая «российской угрозы», которая заключается в сдерживании ядерных и иных угроз безопасности со стороны России. Для США военный аспект «российских угроз» характеризуется такими значениями, как «ракетные угрозы», «ХБО», «ПРО». Франция в плане военного аспекта выделяет следующие «российские угрозы»: «повышение роли нетрадиционного оружия», а также действия России на «украинском театре военных действий» и те последствия, которые могут привести к подрыву интересов Франции. Французская сторона не обошла и военные «угрозы России», которые, по ее мнению, исходят в том числе и со стороны ЧВК «Вагнер».

Изучение отражения «российской угрозы» в военно-доктринальных документах недружественных ядерных государств — весьма непростая задача ввиду разноплановости военно-доктринальных документов иностранных государств, а также разнородности существующих подходов к их изучению. Вместе с тем предложенная методология исследования такого рода правовых актов в некоторой мере позволяет четче прояснить основные направления политико-управленческой деятельности военно-политического руководства иностранного государства на международной арене вообще и по отношению к России в частности.

#### Список литературы:

- Белозёров В.К. Политический феномен военной деятельности. М.: Издательский дом «АТИСО», 2009.
- Бессуднова М.Б. «Русская угроза» в ливонской орденовой документации 80-х и начала 90-х гг. XV в. // *Studia Slavica et Balcanica Petropolitana*. 2014. № 1. С. 144–156.
- Заботкина В.И., Позднякова Е.М. Репрезентация концепта Counteraction в социально-культурном контексте глобальной угрозы // *Вопросы когнитивной лингвистики*. 2020. № 4. С. 33–42. DOI: [10.20916/1812-3228-2020-4-33-42](https://doi.org/10.20916/1812-3228-2020-4-33-42)
- Зверев Ю. Военные учения России и Белоруссии как ответ на активизацию военной деятельности НАТО // *Евразия. Эксперт*. 2020. № 3–4. С. 13–22. DOI: [10.18254/S271332140013177-1](https://doi.org/10.18254/S271332140013177-1)
- Колесниченко К.Ю. Военный фактор в развитии Дальнего востока России (на примере Приморского края) // *Ойкумена. Регионоведческие исследования*. 2012. № 3(22). С. 116–125.
- Кубрякова Е.С., Демьянков В.З. К проблеме ментальных репрезентаций // *Вопросы когнитивной лингвистики*. 2007. № 4. С. 8–16.
- Ольшевский В.Г. Военная сфера в гуманитарной картине мира, или военная безопасность в системе ценностей современного общества // *Система ценностей современного общества*. 2010. № 16. С. 32–36.
- Серова И.Г. Концептуальный анализ в лингвокультурологии: методы и возможности // *Вопросы когнитивной лингвистики*. 2007. № 1. С. 15–22.
- Цыбаков Д.Л., Василенко И.К. Милитаризация постсоветской Украины как фактор современного международного кризиса // *Гуманитарные науки*. 2023. № 13(3). С. 72–78. DOI: [10.26794/2226-7867-2023-13-3-72-78](https://doi.org/10.26794/2226-7867-2023-13-3-72-78)
- Åselius G. The “Russian Menace” to Sweden. The Belief System of a Small Power Elite in the Age of Imperialism. Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1994.
- Eastwood J. Rethinking Militarism as Ideology: The Critique of Violence after Security // *Security Dialogue*. 2018. Vol. 49. Is. 1–2. P. 44–56. DOI: [10.1177/0967010617730949](https://doi.org/10.1177/0967010617730949)
- Fujiwara K. Imagining the Past: Memory Wars in Japan // *Policy and Society*. 2006. Vol. 25. Is. 4. P. 143–153. DOI: [10.1016/S1449-4035\(06\)70096-0](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(06)70096-0)
- Gani J.K. Racial Militarism and Civilizational Anxiety at the Imperial Encounter: From Metropole to the Postcolonial State // *Security Dialogue*. 2021. Vol. 52. Is. 6. P. 546–566. DOI: [10.1177/09670106211054901](https://doi.org/10.1177/09670106211054901)
- Nilsson S. Rysskräcken i Sverige: Fördomar och verklighet. Örebro: Samsprek, 1990.
- Oredsson S. Svensk oro: offentlig fruktan i Sverige under 1900-talets senare hälft. Lund: Nordic Academic Press. 2003.
- Ossipova A.A., Michina O.V., Pozdnjakova N.V. Repräsentation der Konzepte Russland und Deutschland in den Publistischen Texten // *Вопросы когнитивной лингвистики*. 2016. № 3. С. 34–41.

Ropponen R. Die russische Gefahr. Das Verhalten der öffentlichen Meinung Deutschlands und Österreich-Ungarns gegenüber der Außenpolitik Russlands in der Zeit zwischen dem Frieden von Portsmouth und dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs. Helsinki: Forssan Kirjapaino, 1976.

**References:**

Åselius G. (1994) *The "Russian Menace" to Sweden. The Belief System of a Small Power Elite in the Age of Imperialism*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Belozеров V.K. (2009) *Politicheskij fenomen voyennoy deyatel'nosti* [Political phenomenon of military activity]. Moscow: Izdatel'skiy dom "ATISO".

Bessudnova M.B. (2014) The «Russian Threat» in the Livonian Order's Documentation from the 80s and Early 90s of the 15th Century. *Studia Slavica et Balcanica Petropolitana*. No. 1. P. 144–156.

Eastwood J. (2018) Rethinking Militarism as Ideology: The Critique of Violence after Security. *Security Dialogue*. Vol. 49. Is. 1–2. P. 44–56. DOI: [10.1177/0967010617730949](https://doi.org/10.1177/0967010617730949)

Fujiwara K. (2006) Imagining the Past: Memory Wars in Japan. *Policy and Society*. Vol. 25. Is. 4. P. 143–153. DOI: [10.1016/S1449-4035\(06\)70096-0](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(06)70096-0)

Gani J.K. (2021) Racial Militarism and Civilizational Anxiety at the Imperial Encounter: From Metropole to the Postcolonial State. *Security Dialogue*. Vol. 52. Is. 6. P. 546–566. DOI: [10.1177/09670106211054901](https://doi.org/10.1177/09670106211054901)

Kolesnichenko K.Yu. (2012) The Military Factor in Development of the Russian Far East (on the Example of Primorski Territory). *Oikumena. Regionovedcheskie issledovaniya*. No. 3(22). P. 116–125.

Kubryakova E.S., Demyankov V.Z. (2007) On Mental Representations. *Voprosy kognitivnoi lingvistiki*. No. 4. P. 8–16.

Nilsson S. (1990) *Rysskräcken i Sverige: Fördomar och verklighet*. Örebro: Samsprek.

Olshevsky V.G. (2010) Voyennaya sfera v gumanitarnoy kartine mira, ili voyennaya bezopasnost' v sisteme tsennostey sovremennogo obshchestva [The military sphere in the humanitarian picture of the world, or military security in the value system of modern society]. *Sistema tsennostei sovremennogo obshchestva*. No. 16. P. 32–36.

Oredsson S. (2003) *Svensk oro: offentlig fruktan i Sverige under 1900-talets senare hälft*. Lund: Nordic Academic Press.

Ossipova A.A., Michina O.V., Pozdnjakova N.V. (2016) Repräsentation der Konzepte Russland und Deutschland in den Publizistischen Texten. *Voprosy kognitivnoi lingvistiki*. No. 3. P. 34–41.

Ropponen R. (1976) *Die russische Gefahr. Das Verhalten der öffentlichen Meinung Deutschlands und Österreich-Ungarns gegenüber der Außenpolitik Russlands in der Zeit zwischen dem Frieden von Portsmouth und dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs*. Helsinki: Forssan Kirjapaino.

Serova I.G. (2007) Kontseptual'nyy analiz v lingvokul'turologii: metody i vozmozhnosti [Conceptual analysis in linguoculturology: Methods and possibilities]. *Voprosy kognitivnoi lingvistiki*. No. 1. P. 15–22.

Tsybakov D.L., Vasilenko I.K. (2023) Militarization of Post-Soviet Ukraine as a Factor of the Modern International Crisis. *Gumanitarnyye nauki*. No. 13(3). P. 72–78. DOI: [10.26794/2226-7867-2023-13-3-72-78](https://doi.org/10.26794/2226-7867-2023-13-3-72-78)

Zabotkina V.I., Pozdnyakova E.M. (2020) Representation of the Concept Counteraction in the Sociocultural Context of Global Threat. *Voprosy kognitivnoi lingvistiki*. No. 4. P. 33–42. DOI: [10.20916/1812-3228-2020-4-33-42](https://doi.org/10.20916/1812-3228-2020-4-33-42)

Zverev Yu. (2020) Military Exercises of Russia and Belarus as a Response to the Intensification of NATO Military Activities. *Evrasiya.Ekspert*. No. 3–4. P. 13–22. DOI: [10.18254/S271332140013177-1](https://doi.org/10.18254/S271332140013177-1)

Дата поступления/Received: 13.08.2023

## Политическое институциональное доверие в российском обществе

Пушкарева Галина Викторовна<sup>1</sup>

Доктор политических наук, профессор, SPIN-код РИНЦ: [3646-2998](https://orcid.org/0000-0003-1567-5652), ORCID: [0000-0003-1567-5652](https://orcid.org/0000-0003-1567-5652), [Pushkarjeva@spa.msu.ru](mailto:Pushkarjeva@spa.msu.ru)

Факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ

Сычев Владислав Витальевич

Студент магистратуры, SPIN-код РИНЦ: [7369-8590](https://orcid.org/0000-0003-1567-5652), [2001.vlad@inbox.ru](mailto:2001.vlad@inbox.ru)

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, РФ

### Аннотация

Институциональное доверие является важным индикатором легитимности власти, устойчивости институциональной политической системы, стабильности политического режима. В статье оценивается уровень политического институционального доверия в российском обществе, определяется его структура и механизмы формирования в современной геополитической ситуации. Под институциональным доверием понимается особый вид отношения гражданина к политическим институциональным структурам, в котором проявляется его уверенность в том, что действия института соответствуют его позитивным ожиданиям. Выделены институты государственного управления, органы законодательной власти, силовые, правоохранительные, а также институты артикуляции и агрегации интересов. На основе методологических принципов феноменологии и когнитивного подхода доказывается, что для формирования политического институционального доверия необходимо, с одной стороны, чтобы в обществе был отлажен механизм политической социализации, обеспечивающий восприятие политических институтов как способных решать значимые для индивида и общества задачи, а с другой — чтобы в актуальном информационном пространстве гражданин находил подтверждение сложившимся представлениям об институтах. Показано, что в критических ситуациях, когда информационное пространство наполняется сообщениями, разрушающими привычную картину мира, провоцирующими рост тревожности в обществе, для поддержания доверия к политическим институтам необходимо прилагать дополнительные усилия. С началом специальной военной операции (СВО), несмотря на рост тревожности в обществе, спада доверия политическим институтам не произошло, напротив, его уровень увеличился. В статье анализируются меры, обеспечившие рост доверия россиян к политическим институтам: легитимация целей СВО, введение законодательных, административных и иных ограничений на деятельность сил, дискредитирующих вооруженные силы, формирование позитивных образов основных политических институтов. Кроме того, властями был предпринят ряд мер, направленных на сдерживание депривационных настроений, способных генерировать недовольство и подрывать институциональное доверие. Отмечается, что достигнутый баланс между ожиданиями граждан и их восприятием готовности политических институтов соответствовать этим ожиданиям продолжает подвергаться серьезным испытаниям. Любой всплеск тревожности может привести к непредсказуемым последствиям.

### Ключевые слова

Доверие, институциональное доверие, политические институты, политическая стабильность, политическое пространство, специальная военная операция на Украине.

### Для цитирования

Пушкарева Г.В., Сычев В.В. Политическое институциональное доверие в российском обществе // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 100. С. 142–154. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-142-154

## Political Institutional Trust in the Russian Society

Galina V. Pushkareva<sup>2</sup>

DSc (Political Science), Professor, ORCID: [0000-0003-1567-5652](https://orcid.org/0000-0003-1567-5652), [Pushkarjeva@spa.msu.ru](mailto:Pushkarjeva@spa.msu.ru)

School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation

Vladislav V. Sychev

Master's degree student, [2001.vlad@inbox.ru](mailto:2001.vlad@inbox.ru)

Higher School of Economics University, Moscow, Russian Federation

### Abstract

Institutional trust is an important indicator of power legitimacy and the institutional political system stability. The article assesses the level of political institutional trust in Russian society, determines its structure and mechanisms of formation in the current geopolitical situation. Institutional trust is understood as a special kind of attitude of a citizen to political institutional structures, which manifests his/her confidence that the actions of the institution meet his/her positive expectations. The institutions of public administration, legislative, security, law enforcement, as well as the institutions of articulation and aggregation of interests are singled out. Based on the methodological principles of phenomenology and cognitive approach, it is proved that for the formation of political institutional trust it is necessary, on the one hand, for the society to have a well-functioning mechanism of political socialisation,

<sup>1</sup> Корреспондирующий автор.

<sup>2</sup> Corresponding author.

which ensures the perception of political institutions as capable of solving problems significant for the individual and society, and, on the other hand, for the citizen to find confirmation of the established ideas about institutions in the current information space. It is shown that in critical situations, when the information space is filled with messages that destroy the usual picture of the world and provoke the growth of anxiety in society, it is necessary to make additional efforts to maintain trust in political institutions. With the beginning of the special military operation, despite the growth of anxiety in society, there was no decline in trust in political institutions, on the contrary, its level increased. The article analyses the measures that ensured the growth of Russians' trust in political institutions: legitimisation of the special military operation goals, introduction of legislative, administrative and other restrictions on the activities of opposition that discredit the armed forces, and formation of positive images of the main political institutions. In addition, the authorities have taken a number of measures aimed at curbing deprivation sentiments that can generate discontent and undermine institutional trust. It is noted that the balance achieved between citizens' expectations and their perceptions of the willingness of political institutions to fulfil those expectations continues to be severely tested. Any surge in anxiety can lead to unpredictable consequences.

#### **Keywords**

Trust, institutional trust, political institutions, political stability, political space, special military operation in Ukraine.

#### **For citation**

Pushkareva G.V., Sychev V.V. (2023) Political Institutional Trust in the Russian Society. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 100. P. 142–154. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-142-154

#### **Введение**

Доверие — это особый вид отношения человека к людям. В нем ожидание позитивных, нормативно приемлемых, желаемых моделей поведения подкреплено уверенностью в неизбежности их появления. Доверие помогает людям выстраивать взаимодействия на долгосрочной основе, воспринимать окружающий социальный мир как привычную, вполне предсказуемую, достаточно комфортную среду обитания.

Проблема институционального доверия возникла в академическом дискурсе в связи с исследованиями свойств человека доверять не только конкретным людям, но и структурам, организациям, воспринимаемым в виде акторов, способных совершать действия, отвечающие позитивным ожиданиям граждан [Luhman 1979; Штомпка 2012]. И если межличностное доверие рассматривалось как необходимое условие конструктивного непосредственного взаимодействия людей, то в институциональном доверии виделась основа общества как сложной системы отношений и взаимосвязей.

В политическом пространстве в работах как зарубежных авторов [Almond, Verba 1963; Warren 1998; Фукуяма 2004; The Oxford Handbook of Social and Political Trust 2018], так и отечественных [Малкина и др. 2020; Ковалевская 2021; Валеева 2023] институциональное доверие стало рассматриваться как важный индикатор легитимности власти, устойчивости институциональной политической системы, стабильности политического режима. Уровень доверия/недоверия граждан к отдельным политическим институтам исследуется также для выявления предрасположенности общества к политическим изменениям [Шарапов, Самсонов 2019; Авдеева 2019; Оболонский 2012; Citrin, Stoker 2018], для оценки рисков кризисных потрясений [Dalton 2004; Fisher et al. 2010; Гребенкин 2017; Морозов, Макаренко 2023].

В данной статье предлагается оценить уровень политического институционального доверия в российском обществе, выявить его структуру и механизмы формирования в современной геополитической ситуации.

#### **Методология исследования**

Институциональное доверие в политическом пространстве изучается главным образом путем выявления отношения граждан к основным политическим институтам как организационным структурам (правительству, парламенту, политическим партиям, армии, полиции и т.д.) [Терин 2018, Пушкарёва 2019; Щекотуров 2021; Подольский 2023]. Такой подход основывается на понимании доверия как особого отношения к актору, от которого можно ожидать определенных действий. Предполагается, что доверие возникает в том случае, когда у гражданина в силу некоторых

обстоятельств формируется уверенность, что действия института ему понятны и соответствуют его позитивным ожиданиям. И, напротив, доверие не возникает, если у гражданина закрадываются сомнения в надежности института, его способности выполнять свои функции, защищать совместно разделяемые ценности.

В рамках такого подхода была выработана методика оценки уровня политического институционального доверия, основанная на предположении, что гражданин может самостоятельно оценить свое отношение к политическим институтам путем ответа на вопрос «доверяете ли Вы такому-то институту?». Ведущие российские социологические центры активно используют описанную методику, и в текущей статье для иллюстрации своих рассуждений мы будем обращаться к данным ВЦИОМа и «Левады-Центра»<sup>3</sup>.

Политическая институциональная среда современного общества характеризуется заметным разнообразием, и доверие к различным ее структурам, как отмечается в научной литературе, может принимать различные значения. Так, А.В. Кученкова считает возможным классифицировать институциональное доверие по функционалу и правовой форме существования институтов (доверие к функциональным органам власти и общественным организациям), а также по типу осуществляемого контроля (политический контроль (исполнительные и законодательные органы государственной власти, политические партии), правовой контроль (полиция и суд), идеологический (масс-медиа), силовой (армия), морально-нравственный контроль (семья, школа, церковь)) [Кученкова 2017, 115]. П.М. Козырева и А.И. Смирнов предлагали выделять «институты власти» (президент и правительство), обеспечивающие важнейшие социальные гарантии, такие как право на медицинскую помощь, страхование, хорошие условия труда и др., и институты, гарантирующие гражданские и политические права (в первую очередь полиция и суды) [Козырева, Смирнов 2015, 83]. Похожее типологическое деление содержится в работах Ю.В. Латова, который вслед за Л.Д. Гудковым считает необходимым объединить политические институты в две группы: «административные институты», или институты власти, к которым он относит президента, правительство, армию и др., и «неадминистративные институты» (парламент, политические партии и т.п.) [Латов 2021, 164]. Первые из них выполняют основную часть функций в ходе разработки и реализации политического курса, а вторые задействованы в поддержании политической конкуренции и стимулировании политического участия граждан.

Для целей нашего исследования предлагается разделить политические институты на пять блоков. В первый блок будут включены институты государственного управления, осуществляющие стратегическое и оперативное управление общественными делами (президент и правительство). Во второй — законодательные органы власти (палаты парламента). В третий — институты, отвечающие за национальную безопасность и оборону страны (армия и службы безопасности). В четвертый — правоохранительные институты, обеспечивающие правопорядок в обществе (суд, полиция и прокуратура). Пятый блок включает институты артикуляции и агрегации интересов социальных групп (политические партии и общественные организации). Такая классификация позволит не только описать структуру институционального политического доверия в российском обществе, но и выявить особенности легитимации, массовой поддержки разных институтов.

Доверие не является постоянной величиной. Будучи производной от знания об объекте и позитивных ожиданий, сформированных на основе этого знания, доверие может иссякать или усиливаться под влиянием нового знания и возникающих эмоциональных состояний. Предложенный в статье анализ механизмов формирования институционального политического доверия

<sup>3</sup> Здесь и далее \* означает, что АНО «Левада-Центр» — некоммерческая организация, внесенная в официальный реестр иностранных агентов РФ.

основывается на принципах феноменологии и когнитивного подхода, позволяющих сформировать особый методологический ракурс исследования данного феномена. Мы будем исходить из того, что для человека политические институциональные образования обретают свойства реальных объектов-акторов в результате усвоения определенных видов информации, а само институциональное доверие формируется только в определенной информационной среде. Можно напомнить известную формулу В. Мишлера и Р. Роуза: «Институты, работающие хорошо, производят доверие, а плохо работающие институты производят скептицизм и недоверие» [Mishler; Rose 2001, 31] — с той лишь поправкой, что оценку деятельности политического института человек дает исходя из своего субъективного понимания «правильности» его деятельности.

### ***Структура политического институционального доверия в российском обществе***

Социологические опросы показывают, что россияне в своем абсолютном большинстве способны определить отношение к политическим институтам в терминах доверия/недоверия. Доля «затрудняющихся ответить» составляет в среднем 10% и зависит от конкретного институционального образования<sup>4</sup>. Это означает, что у основной массы граждан представления о политических институтах трансформировались в определенные ожидания, а выражение доверия/недоверия является субъективной оценкой вероятности оправдания этих ожиданий. При этом зона недоверия в российском политическом пространстве не выглядит критической, составляя от 6 до 17% в зависимости от конкретного политического института.

Поскольку выражение доверия россиян разным политическим институтам носит неоднородный характер, то для определения общей конфигурации институционального доверия целесообразным является его шкалирование на высокий, средний и низкий уровни. Высоким будет считаться уровень доверия, когда абсолютное большинство россиян на вопрос о доверии выбирают опции «вполне заслуживает» и «не вполне заслуживает», при этом доля вполне доверяющих составляет более пятидесяти процентов. Средним — когда большинство россиян на вопрос о доверии выбирают опции «вполне заслуживает» и «не вполне заслуживает», но при этом доля вполне доверяющих составляет менее пятидесяти процентов. Низким — когда большинство россиян выбирают опцию «совсем не заслуживает».

Институты государственного управления (президент, правительство) находятся в зоне высокого доверия, то есть большинство россиян говорят, что они вполне доверяют этим институтам. Наивысшим доверием пользуется президент: по данным на август 2022 г., 80% опрошенных ответило, что президент «вполне заслуживает доверия», 14% — «не вполне заслуживает» и только 6% — «совсем не заслуживает» доверия. У правительства показатели скромнее, тем не менее более половины россиян (55%) отметили, что оно «вполне заслуживает доверия», а 27% заявили о своем частичном доверии.

Институты законодательной власти находятся в зоне среднего доверия. Хотя 72% россиян заявили о той или иной степени доверия Совету Федерации и 79% — Государственной Думе, доля вполне доверяющих составляет менее половины (44 и 43% соответственно).

Если говорить о силовых институтах и институтах охраны правопорядка, то первые находятся в зоне высокого доверия, а вторые — среднего. Вполне доверяют армии и органам госбезопасности соответственно 77 и 61% россиян. У этих институтов и самый низкий (после президента) уровень недоверия (7 и 8%), в то время как полиции, прокуратуре и судам не доверяют 17–18%, а вполне доверяют соответственно 41, 38 и 36%.

<sup>4</sup> Доверие общественным институтам // АНО «Левада-Центр»\* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.levada.ru/2022/09/20/doverie-obshhestvennym-institutam-2/> (дата обращения: 12.07.2023). Приведенные далее в тексте данные взяты из этого же источника.

Наименьшим доверием пользуются институты артикуляции и агрегации социальных интересов. Лишь каждый третий россиянин вполне доверяет политическим партиям и профсоюзам (32 и 31%), а не доверяет каждый пятый–шестой (17–19%).

Таким образом, функционирование российской политической институциональной системы обеспечивается достаточным уровнем доверия. Зона недоверия всех рассмотренных политических институтов не является критической. Вместе с тем стоит обратить внимание на то, что россияне в большей степени свои позитивные ожидания связывают с институтами государственного управления и прежде всего с президентом. Институты агрегации и артикуляции интересов менее популярны, что в определенной мере является отражением особенностей российской политической культуры, тяготеющей к традиции авторитарного типа.

Следует также иметь в виду, что институциональное доверие подвержено колебаниям. Так, в последние десять лет социологи фиксировали<sup>5</sup>, что после событий, связанных с присоединением Крыма к России, произошел заметный рост доверия в среднем на 11%, но к осени 2018 г. оно снизилось на 7% в связи с проведением пенсионной реформы, инициированной правительством страны. Новый подъем начался после принятия решения о начале СВО, достигнув своих максимальных значений за все время социологических наблюдений. И в этой связи встает вопрос о причинах такого подъема и о том, насколько обозначившийся тренд будет устойчивым. Поиск ответов требует остановиться на природе институционального доверия и механизмах его формирования.

### ***Механизмы формирования политического институционального доверия***

Доверие как особый вид отношения граждан к политическим институтам является личностным конструктом, аккумулирующим в себе знания человека об этих политических объектах, сложившиеся на этой основе позитивные ожидания и уверенность в том, что эти ожидания в той или иной мере оправдаются. Таким образом, для формирования политического институционального доверия необходимо, с одной стороны, чтобы в обществе был отлажен механизм политической социализации, обеспечивающий преемственность знаний о политических институтах, их функциях и значимости для общества. А с другой — чтобы в реальной жизни, а точнее в актуальном информационном пространстве, гражданин находил подтверждение своим позитивным ожиданиям.

В отличие от межличностного доверия, где адресат представлен конкретным лицом, проявляющим себя в наблюдаемых поступках и взаимодействиях, институциональное доверие направлено на абстрактного актора, на организационную структуру, объективность которой поддерживается совместно разделяемым знанием. Иными словами, убежденность в существовании того или института формируется не на основе личного с ним общения, а на основе усвоенной информации, которая передается из поколения в поколение, воспроизводя, таким образом, интересубъективную по своей сути реальность политической институциональной системы.

Политическая социализация обеспечивает поддержание в сознании членов общества представлений, помогающих им распознавать политические институты и определять смысл их деятельности. Начала таких представлений закладываются в семье, детском саду и школе, но затем развиваются и корректируются под влиянием других агентов социализации. Важной особенностью таких представлений является то, что они включают суждения о пользе, значимости соответствующего институционального образования, которые и образуют основу будущего доверия. Гражданин, у которого не сформировались позитивные ожидания в отношении определенного политического института, не сможет испытывать к нему доверие, оставаясь в лучшем случае в когорте безразличных, а в худшем — пополняя число ему не доверяющих.

<sup>5</sup> Доверие общественным институтам // АНО «Левада-Центр»\* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.levada.ru/2022/09/20/doverie-obshhestvennym-institutam-2/> (дата обращения: 12.07.2023).

Доверие — это актуальное отношение к политическим институтам, оно проявляется здесь и сейчас, а потому нуждается в информации, подкрепляющей позитивные ожидания. Иными словами, если человек находит в потоках информации ту, которая соответствует его ожиданиям, к примеру, рассказывающую о том, что президент, правительство, армия, полиция и т.д. достойно выполняют свои функции, справляются с возникающими проблемами, предлагают отвечающие интересам граждан управленческие решения, то доверие возникает. И, напротив, недоверие появляется там, где возникает разрыв между позитивными ожиданиями и наблюдаемыми, освещаемыми средствами массовой коммуникации действиями институциональных образований.

Доверие (как и недоверие) может возникать в результате умственной активности, предполагающей всесторонний анализ деятельности политического института. Однако рациональное доверие (недоверие) — это скорее исключение, чем правило, поскольку лежащая в его основе оценка требует от индивида серьезных когнитивных усилий и возможна только при наличии навыков анализа сложных социально-политических явлений, к чему люди обычно не готовы. В своем отношении к институтам граждане полагаются преимущественно на ментальные процессы, протекающие на уровне подсознания и обеспечивающие повседневную ориентацию в социальном и политическом пространствах.

Роль личного опыта, особо прослеживаемая в формировании межличностного доверия, в политическом институциональном доверии проявляется специфическим образом. Политические институты находятся на периферии повседневного мира обычного человека, и непосредственное взаимодействие с ними носит, во-первых, ситуативный характер (по конкретному, часто единичному случаю) и, во-вторых, обезличенный характер (взаимодействие со статусным лицом: чиновником, полицейским и т.п.). Опыт такого взаимодействия может проецироваться на отношение к государству в целом и его институтам в частности. Однако большее влияние оказывает на институциональное доверие то, что П. Штомпка назвал «промыслом смыслов» [Штомпка 2012, 293], то есть циркулирующая в обществе информация об опыте взаимодействия граждан с органами власти в формате личной беседы, за семейным столом, в социальных сетях, обретающая определенные эмоциональные тона и формирующая предрасположенность к определенному восприятию соответствующего политического института.

Информационное пространство современного российского общества крайне неоднородно. В нем есть место информационным потокам, направленным на формирование как доверия, так и недоверия политическим институтам. Позиция человека во многом зависит от того, в водоворот какого потока он попадет, будет ли он подпитываться информацией, подкрепляющей его позитивные ожидания от того или иного политического института, или окажется в среде, возвращающей сомнения в способности политических институтов служить обществу и гражданам. Так, среди тех, кто доверяет государственным источникам информации о событиях в стране и мире 74% считают, что дела в стране идут в правильном направлении, а среди тех, кто доверяет социальным сетям, только 23%<sup>6</sup>.

В ноябре 2020 г. на заседании Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации России был поставлен вопрос о доверии как о критическом факторе достижения стратегических целей социально-экономического, политического развития<sup>7</sup>; впервые на уровне высшего эшелона власти сенаторы, руководители федеральных служб и аналитических центров,

<sup>6</sup> Восприятие новостной информации среди россиян // АНО «Левада-Центр»\* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.levada.ru/2022/08/16/vospriyatie-novostnoj-informatsii-sredi-rossiyan-otnoshenie-k-presledovaniyu-v-internete/> (дата обращения: 09.08.2023).

<sup>7</sup> Доверие как критический фактор достижения стратегических целей социально-экономического и политического развития государства // Аналитический вестник Совета Федерации. 2021. № 1(761).

главы регионов, сотрудники РАН и МГУ имени М.В. Ломоносова обсуждали наиболее эффективные управленческие инструменты, которые можно было бы использовать для повышения уровня институционального доверия. В частности, В.И. Матвиенко подчеркнула значимость распространения при помощи СМИ, социальных сетей и других каналов детальной и достоверной информации, для того чтобы предупреждать «фейковые кампании»<sup>8</sup> и формировать «положительные знания» о деятельности государственных институтов.

В критических ситуациях, когда информационное пространство насыщается сообщениями, разрушающими привычную картину мира, провоцирующими рост тревожности в обществе и страх перед неопределенностью, для поддержания доверия к политическим институтам необходимо прикладывать дополнительные усилия. В противном случае нарастающее в обществе ощущение неспособности государства справиться с новыми вызовами приведет к кризису политического доверия, что чревато распадом институциональных отношений, скрепляющих общество.

### ***Борьба за политическое институциональное доверие в новой геополитической ситуации***

С началом специальной военной операции (СВО) на территории Украины возникла принципиально новая для нашей страны геополитическая ситуация. Против России была развязана гибридная война: введены жесточайшие санкции, целью которых было политическое и экономическое ослабление страны, провоцирование роста тревожности граждан за свое будущее и недовольства политикой властей; в информационном пространстве началась пропагандистская кампания, одной из целей которой стал подрыв доверия россиян к государственным институтам.

В 2022 г. российскими исследовательскими центрами был дважды зафиксирован скачкообразный рост тревожных настроений. Первый из них произошел в течение двух месяцев после объявления решения о начале СВО: по данным ВЦИОМа, «индекс страхов», вызванных тем, что между Россией и другими странами (помимо Украины) обострятся конфликты и начнутся военные действия, с февраля по апрель 2022 г. возрос с «-21» до «+15», при этом 24% респондентов испытали тревогу или страх в связи с решением о проведении СВО<sup>9</sup>. Еще больший всплеск тревожности произошел после объявления о частичной мобилизации 21 сентября 2022 г.: если в феврале–марте он увеличился на 10%, то в сентябре–октябре доля граждан, испытывающих тревожность, возросла ровно в два раза (с 35 до 70%)<sup>10</sup>.

Однако, несмотря на такой значительный рост тревожности в обществе, спада доверия политическим институтам не произошло. Более того, буквально за месяц после начала СВО уровень доверия всем политическим институтам увеличился, а особенно институтам госуправления и силовым институтам (в среднем на 20%)<sup>11</sup>. На наш взгляд, это связано с тем, что российские власти предприняли необходимые действия для поддержания должного уровня политического институционального доверия в новой геополитической ситуации.

Прежде всего были приложены усилия по легитимации целей СВО. 21 февраля 2022 г. президент обратился к гражданам России. В этом обращении были озвучены несколько ключевых идей, обосновывавших необходимость признания независимости ДНР и ЛНР и начало боевых действий по освобождению Донбасса. Среди них особое место занимала защита национальной безопасности в условиях продвижения НАТО к российским границам. В.В. Путин несколько раз

<sup>8</sup> Там же. С. 5.

<sup>9</sup> Ценности современного российского общества // ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/presentation/prezentacii/cennosti-sovremennogo-rossiiskogo-obshchestva> (дата обращения: 09.06.2023).

<sup>10</sup> Доминанты. Поле мнений. Социологический бюллетень // Фонд «Общественное мнение» [Электронный ресурс]. URL: <https://media.fom.ru/fom-bd/d502022.pdf> (дата обращения: 09.06.2023).

<sup>11</sup> Доверие общественным институтам // АНО «Левада-Центр»\* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.levada.ru/2022/09/20/doverie-obshhestvennym-institutam-2/> (дата обращения: 09.06.2023).

подчеркнул ненадежность «западных партнеров» России, которые за последние 30 лет постоянно нарушали даваемые обязательства, что проявлялось в разрыве США ряда международных договоров о сокращении вооружений, продолжаемом расширении НАТО на Восток, развертывании на территории Украины учебно-тренировочных миссий стран НАТО, возможном вступлении Украины в НАТО и др.<sup>12</sup> Все приводимые президентом аргументы в значительной степени подкрепляли в общественном сознании образ государства, защищающего интересы граждан перед лицом возникшей угрозы военного нападения. Такой образ соответствовал ожиданиям большинства и формировал predisposedness к доверительному к нему отношению.

Кроме того, были предприняты шаги по «концентрации» ресурсов информационного воздействия в руках государства с достаточно быстрым введением законодательных, административных и иных ограничений на деятельность сил, выступающих против заявленного политического курса. Так, в начале марта 2022 г. в российское законодательство были внесены изменения, касающиеся установления административной ответственности за публичные действия, направленные на дискредитацию Вооруженных Сил России<sup>13</sup>, и в этот же день была установлена уголовная ответственность за «публичное распространение под видом достоверных сообщений заведомо ложной информации, содержащей данные об использовании Вооруженных Сил России»<sup>14</sup>. Более активно стала использоваться практика маркирования лиц, занимающихся политической деятельностью и получающих финансирование из-за рубежа, как «иностранных агентов». В условиях военного противостояния данный ярлык обретал особые коннотации и создавал условия для ограничения влияния таких людей.

В условиях развязанной западными странами информационной войны были предприняты меры по дискредитации зарубежной пропагандистской машины. Общая тональность этой работы была задана политическим руководством страны, а основной упор сделан на разоблачение фейковых сообщений о целях и ходе СВО. Как отмечал президент в своем Послании Федеральному Собранию 21 февраля 2023 г., «западные элиты превратились в символ тотальной беспринципной лжи... Понятия чести, доверия, порядочности не для них»<sup>15</sup>. Образ враждебного, не желающего считаться с национальными российскими интересами Запада должен был способствовать легитимации информационного поля, создаваемого отечественными СМИ. В марте 2023 г. 50% россиян доверяло телевидению, в то время как в декабре 2021 г. только 44%<sup>16</sup>.

Новые ноты появились и в конструируемом официальными источниками информации образе главы государства. Акценты стали смещаться на роль Верховного Главнокомандующего, который контролирует общий ход СВО, в деталях знает ситуацию на фронтах, заботится о личном составе армии, соперничает военнотружущим и их семьям. Это также способствовало тому, что рейтинг доверия президенту на протяжении всего периода СВО держится на высоком уровне<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Обращение Президента Российской Федерации от 21 февраля 2022 года // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/67828> (режим доступа: 24.06.2023).

<sup>13</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 04.03.2022 № 31-ФЗ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_410886/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_410886/) (дата обращения: 25.06.2023).

<sup>14</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 04.03.2022 № 32-ФЗ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_410887/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_410887/) (дата обращения: 25.06.2023).

<sup>15</sup> Послание Президента Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 года // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/70565> (дата обращения: 25.06.2023).

<sup>16</sup> Основные источники информации и популярные журналисты // АНО «Левада-Центр»\* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.levada.ru/2023/04/20/osnovnye-istochniki-informatsii-i-populyarnye-zhurnalisty/> (дата обращения: 09.08.2023).

<sup>17</sup> Доверие политикам // ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/ratings/doverie-politikam/> (дата обращения: 09.08.2023).

Армия традиционно пользуется у россиян доверием. Однако в условиях СВО необходимо было предпринять дополнительные усилия по формированию ее позитивного образа. Во-первых, для противостояния фейкам, а во-вторых, для поддержания боевого духа военнослужащих, для укрепления веры населения в способность армии противостоять врагу. Информационное пространство постепенно наполнялось сообщениями, которые способствовали росту убежденности граждан в том, что российская армия является защитником их интересов. По данным апреля 2023 г., более 40% россиян было готово с определенной толикой уверенности «отдавать 1–2 тысячи рублей ежемесячно для нужд армии и повышения выплат бойцам СВО»<sup>18</sup>, что отражает стабильно высокий уровень доверия граждан армии наряду с главой государства.

Благодаря грамотно выстроенной информационной работе была обеспечена поддержка СВО абсолютным большинством россиян (72%)<sup>19</sup>. Действия властей по проведению СВО, с одной стороны, укладывались в те ожидания, которые сформировались в массовом сознании в отношении государства как защитника от внешних врагов, а с другой — освещение этих действий в средствах массовой информации подкрепляло уверенность россиян в том, что государство делает в данной ситуации все возможное. Это и обеспечивало рост доверия прежде всего президенту и армии.

Вторым важным направлением борьбы за укрепление доверия к политическим институтам стала демонстрация активности правительства в экономической и социальной сферах. В сознании россиян доминирует образ патерналистского государства: 68% респондентов считают, что государство должно заботиться обо всех своих гражданах, обеспечивая им достойный образ жизни, и только 6% уверены, что государство как можно меньше должно вмешиваться в жизнь и экономическую активность граждан<sup>20</sup>. Таким образом, устойчивыми для большинства ожиданиями являются те, в которых воплощается надежда на помощь государства в сложной ситуации, на материальную поддержку, на решение социальных и экономических проблем. В условиях жесточайших санкций могли возникнуть серьезные трудности с реализацией социальных обязательств государства, с обеспечением эффективного функционирования экономики, что неизбежно вело бы к углублению разрыва между ожиданиями и реальным положением дел, а следовательно, к кризису доверия институтам государственного управления.

Властями был предпринят ряд мер, направленных на предотвращение роста депривационных настроений, способных генерировать недовольство и подрывать институциональное доверие. В частности, 5 марта 2022 г. был издан Указ президента «О дополнительных гарантиях военнослужащим, лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии России, и членам их семей»<sup>21</sup>. Исполнение этого Указа должно была сдерживать рост тревожности среди участников СВО и их семей. Указ президента «О мерах по обеспечению социально-экономической стабильности и защиты населения в России»<sup>22</sup> предполагал реализацию комплекса мероприятий по сдерживанию депривационных настроений в других слоях общества. В результате этих и других мер рейтинг

<sup>18</sup> Армия: частичная мобилизация, электронные повестки, выплаты участникам СВО и служба по призыву // АНО «Левада-Центр»\* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.levada.ru/2023/05/03/armiya-chastichnaya-mobilizatsiya-elektronnyye-povestki-vyplaty-uchastnikam-svo-i-sluzhba-po-prizyvu/> (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>19</sup> Доверие общественным институтам // АНО «Левада-Центр»\* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.levada.ru/2022/09/20/doverie-obshhestvennym-institutam-2/> (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>20</sup> Общественное мнение – 2021. М.: Левада-Центр\*, 2022. С. 46.

<sup>21</sup> Указ Президента Российской Федерации от 05.03.2022 № 98 «О дополнительных социальных гарантиях военнослужащим, лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации, и членам их семей» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47620> (дата обращения: 24.07.2023).

<sup>22</sup> Указ Президента Российской Федерации от 16.03.2022 № 121 «О мерах по обеспечению социально-экономической стабильности и защиты населения в Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_411742/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_411742/) (дата обращения: 24.07.2023).

доверия правительству в период СВО не только не упал, а даже вырос с 33 до 55%<sup>23</sup>. В определенной степени этому способствовало и отсутствие у россиян завышенных ожиданий: большинство считает, что худшие времена еще впереди<sup>24</sup>.

Вместе с тем достигнутый баланс между ожиданиями граждан и их восприятием готовности политических институтов соответствовать этим ожиданиям продолжает подвергаться серьезным испытаниям. Одним из таких вызовов стал вооруженный мятеж ЧВК «Вагнер». В «Национальном индексе тревожностей КРОС» за II квартал 2023 г. кризис 23–24 июня, вызвавший у россиян переживания и опасения за собственную жизнь, оказался на втором месте после диверсий на территории России<sup>25</sup>.

Благодаря адекватной реакции властей удалось избежать общенационального кризиса. 26 июня в своей речи глава государства акцентировал внимание на обреченности замыслов мятежников на провал, необходимости объединиться против возникшей «угрозы раскола» российской нации, а также на мужестве и героизме военнослужащих, давших отпор «внутреннему врагу»<sup>26</sup>. В.В. Путин не прибег к применению санкций в отношении мятежников, а, наоборот, позволил им уйти в Белоруссию либо заключить договор о контрактной службе с Вооруженными Силами РФ, что «застраховало» принятые президентом решения от неоднозначных оценок со стороны граждан и падения доверия. Так, по данным «Левады-Центра»\*, одобрение деятельности президента и правительства возросло 25–26 июня на 3 и 4% соответственно, причем после мятежа у большинства граждан не изменилось отношение к президенту и силовым институтам, а в случае с российской армией у трети граждан отношение к ней даже улучшилось<sup>27</sup>.

Уровень доверия политическим институтам зависит во многом также от успехов на фронтах СВО. В сознании половины россиян сформировался образ России как «великой державы, с великой историей и мощными вооруженными силами»<sup>28</sup>. Любые крупные неудачи российской армии могут стать «триггерами» роста настроений разочарованности в действиях государственных институтов.

### **Заключение**

Доверие можно сравнить с эфиром, наполняющим политическое пространство и создающим у граждан ощущение надежности политической институциональной системы, ее способности функционировать в соответствии с позитивными ожиданиями населения. Как только доверие начинает испаряться, нарастает неопределенность, привычная система координат размывается, люди начинают действовать на свой страх и риск, все больше и больше дестабилизируя институциональный порядок. Вот почему в любом обществе предпринимаются целенаправленные усилия по укреплению институционального доверия.

В сложившейся в последние годы непростой геополитической ситуации российскому государству удалось обеспечить необходимый уровень доверия ко всем политическим институтам. Это было достигнуто благодаря своевременной легитимации целей специальной военной операции

<sup>23</sup> Доверие общественным институтам // АНО «Левада-Центр»\* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.levada.ru/2022/09/20/doverie-obshhestvennym-institutam-2/> (дата обращения: 12.07.2023).

<sup>24</sup> Общественные настроения: июнь 2023 года // АНО «Левада-Центр»\* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.levada.ru/2023/07/11/obshhestvennye-nastroeniya-iyun-2023-goda/> (дата обращения: 24.07.2023).

<sup>25</sup> Национальный индекс тревожностей. Исследование за II квартал 2023 года // КРОС [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cros.ru/ru/exploration/research/4081/> (дата обращения: 24.07.2023).

<sup>26</sup> Что сказал Путин в обращении по итогам военного мятежа // Ведомости [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2023/06/26/982418-cto-skazal-putin-po-itogam-myatezha> (дата обращения: 24.07.2023).

<sup>27</sup> Мятеж 23–24 июня в восприятии россиян // АНО «Левада-Центр»\* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.levada.ru/2023/07/03/myatezh-23-24-iyunya-v-vospriyatii-rossiyan/> (дата обращения: 24.07.2023).

<sup>28</sup> Ценности современного российского общества // ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/presentation/prezentacii/cennosti-sovremennogo-rossiiskogo-obshchestva> (дата обращения: 24.07.2023).

на Украине, грамотно выстроенному имиджевому позиционированию основных политических институтов, введенным ограничениям для информационных потоков, дискредитирующих участников СВО, а также за счет принятия мер по сдерживанию роста депривационных настроений.

**Список литературы:**

Авдеева Д.А. Доверие в России и его связь с уровнем экономического развития // *Общественные науки и современность*. 2019. № 3. С. 79–93. DOI: [10.31857/S086904990005087-7](https://doi.org/10.31857/S086904990005087-7)

Валева Д.М. Проблемы формирования и укрепления политического доверия молодежи к институтам государственной власти в современной России // *Вопросы политологии*. 2023. № 4(92). С. 1583–1589.

Гребенкин А.В. Институциональное антидоверие как фактор позитивных экономических изменений // *Журнал экономической теории*. 2017. № 4. С. 202–212.

Ковалевская Д.Д. Уровень доверия граждан к институтам государственной власти как фактор устойчивости политического режима в России // *Бизнес. Общество. Власть*. 2021. № 4(42). С. 7–24.

Козырева П.М., Смирнов А.И. Политическое доверие в России: некоторые особенности и проблема оптимальности // *Вестник Института социологии*. 2015. № 1(12). С. 79–99.

Кученкова А.В. Российская интеллигенция и институты: доверие или отчуждение // *Социологические исследования*. 2017. № 10. С. 113–121. DOI: [10.7868/S0132162517100129](https://doi.org/10.7868/S0132162517100129)

Латов Ю.Ф. Институциональное доверие как социальный капитал в современной России (по результатам мониторинга) // *Полис. Политические исследования*. 2021. № 5. С. 161–175. DOI: [10.17976/jpps/2021.05.11](https://doi.org/10.17976/jpps/2021.05.11)

Малкина М.Ю., Овчинников В.Н., Холодилин К.А. Институциональные факторы политического доверия в современной России // *Journal of Institutional Studies*. 2020. № 12(4). С. 77–93. DOI: [10.17835/2076-6297.2020.12.4.077-093](https://doi.org/10.17835/2076-6297.2020.12.4.077-093)

Морозов С.И., Макаренко К.М. Доверие современной российской молодежи политическим институтам в условиях кризисных потрясений // *Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения*. 2023. Т. 28. № 3. С. 16–28. DOI: [10.15688/jvolsu4.2023.3.2](https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2023.3.2)

Оболонский А.В. Гражданское недоверие как предпосылка политического развития // *Общественные науки и современность*. 2012. № 5. С. 101–111.

Подольский В.А. Проблема доверия к институтам как фактор политических процессов на постсоветском пространстве // *Материалы Пятой международной научно-практической конференции «Большая Евразия: национальные и цивилизационные аспекты развития и сотрудничества»*. М.: Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2023. Т. 6. Ч. 1. С. 331–334.

Пушкарева Г.В. Доверие в публичном пространстве государственного управления // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2019. № 76. С. 151–175. DOI: [10.24411/2070-1381-2019-1008](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2019-1008)

Терин Д.Ф. Конструкция политического доверия в России: эффективность и справедливость политических институтов // *Социологический журнал*. 2018. № 24(2). С. 90–109. DOI: [10.19181/socjour.2018.24.2.5846](https://doi.org/10.19181/socjour.2018.24.2.5846)

Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. М.: Издательство «АСТ», 2004.

Шарапов А.В., Самсонов Р.А. Постановка проблемы исследования влияния доверия населения политическим институтам на экономический рост в условиях транзита власти в современной России // *Сборник научных статей IV Международной научно-практической конференции «Экономическая безопасность: государство, регион, предприятие»*. Барнаул: Алтайский государственный технический университет им. И.И. Ползунова, 2019. Т. 1. С. 36–43.

Штомпка П. Доверие — основа общества. М.: Логос, 2012.

Щекотуров А.В. Политическое доверие и ценности лояльной и оппозиционной молодежи в эксклавном регионе России // Вестник РУДН. Серия: Политология. 2021. Т. 23. № 4. С. 570–583. DOI: [10.22363/2313-1438-2021-23-4-570-583](https://doi.org/10.22363/2313-1438-2021-23-4-570-583)

Almond G.A., Verba S. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton Legacy Library, 1963.

Citrin J., Stoker L. Political Trust in a Cynical Age // *Annual Review of Political Science*. 2018. Vol. 21. P. 49–70. DOI: [10.1146/annurev-polisci-050316-092550](https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050316-092550)

Dalton R.J. *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Fisher J., Van Heerde J., Tucker A. Does One Trust Judgement Fit All? Linking Theory and Empirics // *The British Journal of Politics & International Relations*. 2010. Vol. 12. Is. 2. P. 161–188. DOI: [10.1111/j.1467-856X.2009.00401.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2009.00401.x)

Luhman N. *Trust and Power*. Avon: Pitman Press, 1979.

Mishler W., Rose R. What Are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies // *Comparative Political Studies*. 2001. Vol. 34. Is. 1. P. 30–62. DOI: [10.1177/0010414001034001002](https://doi.org/10.1177/0010414001034001002)

*The Oxford Handbook of Social and Political Trust* / ed. by E.M. Uslaner. Oxford: Oxford University Press, 2018.

Warren M.E. *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

#### **References:**

Almond G.A., Verba S. (1963) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton Legacy Library.

Avdeeva D.A. (2019) Trust in Russia and Its Connection with the Level of Economic Development. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost'*. No. 3. P. 79–93. DOI: [10.31857/S086904990005087-7](https://doi.org/10.31857/S086904990005087-7)

Citrin J., Stoker L. (2018) Political Trust in a Cynical Age. *Annual Review of Political Science*. Vol. 21. P. 49–70. DOI: [10.1146/annurev-polisci-050316-092550](https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050316-092550)

Dalton R.J. (2004) *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Fisher J., Van Heerde J., Tucker A. (2010) Does One Trust Judgement Fit All? Linking Theory and Empirics. *The British Journal of Politics & International Relations*. Vol. 12. Is. 2. P. 161–188. DOI: [10.1111/j.1467-856X.2009.00401.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2009.00401.x)

Fukuyama F. (2004) *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Moscow: Izdatel'stvo "AST".

Grebenkin A.V. (2017) Institutional Antitrust as a Factor of Positive Economic Changes. *Zhurnal ekonomicheskoy teorii*. No. 4. P. 202–212.

Kovalevskaya D.D. (2021) The Level of Confidence of Citizens to the Institutions of State Power as a Factor of the Stability of the Political Regime in Russia. *Biznes. Obshchestvo. Vlast'*. No. 4(42). P. 7–24.

Kozyreva P.M., Smirnov A.I. (2015) Political Trust in Russia: Peculiarities and Problem of Optimality. *Vestnik Instituta sotsiologii*. No. 1(12). P. 79–99.

Kuchenkova A.V. (2017) Russian Intelligentsia and Institutions: Trust or Alienation. *Sotsiologicheskkiye issledovaniya*. No. 10. P. 113–121. DOI: [10.7868/S0132162517100129](https://doi.org/10.7868/S0132162517100129)

Latov Yu.F. (2021) Institutional Trust as a Social Capital in Modern Russia (on the Results of Monitoring). *Polis. Politicheskiye issledovaniya*. No. 5. P. 161–175. DOI: [10.17976/jpps/2021.05.11](https://doi.org/10.17976/jpps/2021.05.11)

Luhman N. (1979) *Trust and Power*. Avon: Pitman Press.

Malkina M.Yu., Ovchinnikov V.N., Kholodilin K.A. (2020) Institutional Factors Influencing Political Trust in Modern Russia. *Journal of Institutional Studies*. No. 12(4). P. 77–93. DOI: [10.17835/2076-6297.2020.12.4.077-093](https://doi.org/10.17835/2076-6297.2020.12.4.077-093)

Mishler W., Rose R. (2001) What Are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies. *Comparative Political Studies*. Vol. 34. Is. 1. P. 30–62. DOI: [10.1177/0010414001034001002](https://doi.org/10.1177/0010414001034001002)

Morozov S.I., Makarenko K.M. (2023) Trust of Modern Russian Youth in Political Institutions in Conditions of Crisis Shocks. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 4: Istoriya. Regionovedeniye. Mezhduнародnyye otnosheniya*. No. 3. P. 16–28. DOI: [10.15688/jvolsu4.2023.3.2](https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2023.3.2)

Obolonskiy A.V. (2012) Grazhdanskoye nedoveriye kak predposylka politicheskogo razvitiya [Civil distrust of authorities as a prerequisite to political development]. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost'*. No. 5. P. 101–111.

Podol'skiy V.A. (2023) Problema doveriya k institutam kak faktor politicheskikh protsessov na postsovetskom prostranstve [The problem of trust in institutions as a factor of political processes in the Post-Soviet space]. *Materialy Pyatoy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii "Bol'shaya Evraziya: natsional'nyye i tsivilizatsionnyye aspekty razvitiya i sotrudnichestva"*. Moscow: Institut nauchnoy informatsii po obshchestvennym naukam RAN. Vol. 6. Part 1. P. 331–334.

Pushkareva G.V. (2019) Trust in the Public Space of Government. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 76. P. 151–175. DOI: [10.24411/2070-1381-2019-1008](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2019-1008)

Sharapov A.V., Samsonov R.A. (2019) Statement of the Problem of Studying the Influence of Population Trust in Political Institutions on Economic Growth in the Conditions of Power Transit in Modern Russia. *Sbornik nauchnykh statey IV Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii "Ekonomicheskaya bezopasnost': gosudarstvo, region, predpriyatiye"*. Barnaul: Altayskiy gosudarstvennyy tekhnicheskii universitet im. I.I. Polzunova. Vol. 1. P. 36–43.

Shchekoturov A.V. (2021) Political Trust and Values of Loyal and Oppositional Youth in the Exclave Region of Russia. *Vestnik RUDN. Seriya: Politologiya*. Vol. 23. No. 4. P. 570–583. DOI: [10.22363/2313-1438-2021-23-4-570-583](https://doi.org/10.22363/2313-1438-2021-23-4-570-583)

Sztompka P. (2012) *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*. Moscow: Logos.

Terin D.F. (2018) The Structure of Political Trust in Russia: Performance and Fairness of Political Institutions. *Sotsiologicheskii zhurnal*. No. 24(2). P. 90–109. DOI: [10.19181/socjour.2018.24.2.5846](https://doi.org/10.19181/socjour.2018.24.2.5846)

Valeeva D.M. (2023) Problems of Formation and Strengthening of Political Confidence of Young People in the Institutions of State Power in Modern Russia. *Voprosy politologii*. No. 4(92). P. 1583–1589.

Uslaner E.M. (ed.) (2018) *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*. Oxford: Oxford University Press.

Warren M.E. (1999) *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Дата поступления/Received: 15.08.2023

## Последний зарубежный визит президента СССР М.С. Горбачева

**Сидоров Александр Валентинович**

Доктор исторических наук, профессор, SPIN-код РИНЦ: [7037-8772](https://elibrary.ru/7037-8772), ORCID: [0000-0002-3411-9515](https://orcid.org/0000-0002-3411-9515), [sidorov@spa.msu.ru](mailto:sidorov@spa.msu.ru)

Факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

### Аннотация

Научная актуальность статьи связана с тем, что проблема выявления причин распада Советского Союза занимает важное место в современной гуманитарной науке. Одним из аспектов проблемы является вопрос о соотношении внешних или внутренних факторов в этом процессе. Целью статьи является определение удельного веса внешнего фактора в развале СССР в конце 1991 года. Источниковой основой выступает комплекс документов, связанных с последним зарубежным визитом президента Союза М.С. Горбачева в конце октября 1991 года в Испанию и Францию. Материалы встреч и бесед с лидерами США, Испании и Франции позволяют уяснить позицию этих стран по отношению к центробежным процессам в Советском Союзе и определить проводимую ими политику в этой сфере. Для достижения цели в статье использованы историко-типологический, историко-сравнительный, историко-системный методы, а также методы факторного и причинно-следственного анализа при последовательной опоре на принципы объективности и историзма. Исследование свидетельствует, что политика лидеров западных стран была направлена на реализацию двух возможных вариантов дальнейшего развития: сохранение союзного центра или разрушение союза республик. Единой позиции Запада на этом направлении не сложилось: администрация США в октябре 1991 года не занимала какой-либо определенной позиции, в то время как западноевропейские лидеры поддерживали сценарий сохранения Союза. Реализация на практике сценария развития событий, не в полной мере соответствовавшего политики лидеров стран Запада, характеризует их влияние (а следовательно, влияние внешнего фактора) на разрушение СССР. Внешний фактор не играл решающей роли в развитии этого процесса.

### Ключевые слова

Развал СССР, Мадридская мирная конференция по Ближнему Востоку, М.С. Горбачев, Дж. Буш, Ф. Гонсалес, Ф. Миттеран, внешний фактор, внешняя политика СССР.

### Для цитирования

Сидоров А.В. Последний зарубежный визит президента СССР М.С. Горбачева // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 100. С. 155–165. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-155-165

## The Last Foreign Visit of the USSR President Mikhail Gorbachev

**Alexander V. Sidorov**

DSc (History), Professor, ORCID: [0000-0002-3411-9515](https://orcid.org/0000-0002-3411-9515), [sidorov@spa.msu.ru](mailto:sidorov@spa.msu.ru)

School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia Federation.

### Abstract

The scientific relevance of the article is connected with the fact that the problem of identifying the causes of the Soviet Union collapse occupies an important place in modern humanities. One of the aspects of the problem is the issue of the prevalence of external or internal factors in this process. The aim of the article is to determine the specific weight of the external factor in the collapse of the USSR at the end of 1991. The source basis is a set of documents related to the last foreign visit of the President of the Union Mikhail Gorbachev in late October 1991 to Spain and France. The materials of meetings and conversations with the leaders of the United States, Spain and France allow us to understand the position of these countries in relation to the centrifugal processes in the Soviet Union and determine their policy in this area. To achieve the aim, the article uses historical-typological, historical-comparative, historical-system methods, as well as methods of factor and cause-effect analysis with consistent reliance on the principles of objectivity and historicism. The study shows that the policy of the leaders of Western countries was aimed at implementing two possible options for further development: the preservation of the union center or the destruction of the republics Union. There was no unified position of the West in this direction: the US administration in October 1991 did not take any definite position, while Western European leaders supported the scenario of preserving the Union. The implementation in practice of the events scenario, which did not fully correspond to the policy of Western countries leaders, characterizes their influence (and therefore the influence of an external factor) on the destruction of the USSR. The external factor did not play a decisive role in the development of this process.

### Keywords

Collapse of the USSR, Madrid Peace Conference on the Middle East, Mikhail Gorbachev, George Bush, Felipe Gonzalez, François Mitterrand, external factor, foreign policy of the USSR.

### For citation

Sidorov A.V. (2023) The Last Foreign Visit of the USSR President Mikhail Gorbachev. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 100. P. 155–165. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-155-165

### **Постановка проблемы**

Последний раз М.С. Горбачев выезжал в качестве руководителя советского государства в Испанию и Францию в самом конце октября 1991 года. Его поездка в Мадрид была связана с процессом урегулирования ближневосточного конфликта — 30 октября открывалась специальная конференция по этому вопросу. На этой конференции предусматривалось выступление президента США Дж. Буша и М.С. Горбачева, авторов совместной инициативы по выработке временного арабо-израильского соглашения по нормализации обстановки. Работа по подготовке соглашения началась еще в феврале 1991 года, потребовала активного участия госсекретаря США Дж. Бейкера и министра иностранных дел СССР А.А. Бессмертных. 18 октября госсекретарь США и новый министр иностранных дел СССР Б.Д. Панкин подписали приглашения на эту конференцию, выступая ее сопредседателями. Визит во Францию был связан с полученным незадолго до начала конференции приглашением от президента Ф. Миттерана для неформальной встречи в его небольшом поместье Лаче в Пиренеях.

Материалы этого визита, состоявшегося чуть более чем за месяц до принятия Беловежских соглашений, объявивших о прекращении существования СССР как «геополитической реальности», позволяют четче дать ответ на вопрос о роли внешнеполитических факторов в крушении Советского Союза. Публичные выступления и неформальные беседы М.С. Горбачева с лидерами стран Запада — США, Испании, Франции — дают определенное понимание позиций американской и европейской политических элит по вопросу о будущем СССР.

Причины развала Советского Союза продолжают оставаться в центре внимания как отечественных, так и зарубежных историков. Значительное количество публикаций по этой проблематике привело к появлению историографических исследований, ставящих целью обобщить опыт, накопленный в исторической науке. Следует указать на исследование Д.В. Маслова, Л.Н. Лазаревой и Н.И. Сухановой «Причины распада СССР: вопросы методологии исследования». Наличие этой обзорной историографической работы избавляет автора статьи от необходимости подробного анализа научной литературы, предшествовавшей этой книге. Изучая вопросы влияния внешних факторов на процесс разрушения союзного государства, авторы приходят к выводу, что «необходимость дальнейшего осмысления роли данных факторов сомнений не вызывает» [Маслов и др. 2022, 319]. Тем самым констатируется недостаточная изученность этого вопроса в литературе.

Отдельные аспекты проблем статьи уже рассматривались в научной литературе. Необходимо отметить, что самой Мадридской конференции, ее роли уделено достаточно много внимания, поскольку она является заметным событием в развитии арабо-израильских отношений. Некоторые авторы рассматривают ее важной вехой в развитии этого процесса [Wanis-St. John 2011; Rabinovich 2004]. Ряд исследований посвящен кризисному развитию на Ближнем Востоке в целом (см., например, [Кепель 2021]). Этот вопрос поднимается в рамках рассмотрения внешней политики Советского Союза периода перестройки [Полынов 2014].

Проблема влияния внешнеполитического фактора на судьбу советского общества перестроечной эпохи, конечно, гораздо шире, чем эпизод зарубежного визита лидера СССР в конце октября 1991 года. При ее рассмотрении анализировались различные аспекты советской внешней политики, причем крушение Советского Союза постоянно находилось в центре внимания. В этом плане значительный интерес представляют статьи Е.С. Сенявской и Чжан Синьсинь, опубликованные в сборнике, подготовленном учеными Института российской истории РАН, «Распад СССР: дискуссии о причинах, обстоятельствах и последствиях» [Сенявская 2019; Синьсинь Чжан 2019].

Традиционно большое внимание трагической судьбе Советского Союза уделяется в Китайской Народной Республике. Целая серия книг и статей была посвящена 30-летию гибели СССР. Среди факторов («недугов» советского общества), повлиявших на распад Союза, выделяется «влияние советско-американского соперничества и советско-американской гонки вооружений на повышение уровня жизни народа» [У Эньюань 2022, 31]. Но основную вину за развал Союза, по мнению китайских исследователей, несет Горбачев. Сяо Гуанпан завершил свое исследование «Развал СССР и КПСС: взгляд китайского ученого» главой с весьма говорящим названием «Горбачев был прямым убийцей КПСС и СССР» [Сяо Гуанпан 2022, 218–233].

Исследовательские работы, посвященные биографии М.С. Горбачева, лишь краем касаются проблем последнего визита президента СССР за рубеж. У. Таубман, автор одной из наиболее полных биографий советского лидера, пишет об итогах этой поездки, что «прогресса по ближневосточным вопросам достигнуто не было, а Горбачеву не удалось убедить общественность в том, что он оптимистично смотрит на ситуацию в Союзе» [Таубман 2019, 582].

Исходя из степени разработанности проблемы, вытекает и цель статьи — определить на основе материалов последнего зарубежного визита президента СССР М.С. Горбачева характер и удельный вес влияния ведущих западных стран на процесс разрушения Советского Союза. Для достижения поставленной цели используются историко-типологический метод (выделение отдельных типов государственной политики в отношении будущего советского пространства), историко-сравнительный метод (проведение сравнительного анализа политики выделенных типов), историко-системный метод (рассмотрение международного сообщества в начале 1990-х годов как системы) и методы причинно-следственного и факторного анализа (выделение причин занимаемых странами позиций). Следование принципам историзма и объективности позволяет восстановить картину международных отношений по поводу судьбы СССР накануне его распада.

### ***Позиция США в отношении будущего Союза***

Визит М.С. Горбачева в Мадрид предусматривал большую и напряженную программу, центром которой было не выступление на международной конференции (это явилось скорее поводом визита), а встречи с президентом США Дж. Бушем. В ходе визита 29 октября предусматривалась беседа с американским президентом за ланчем, а затем продолжение общения после него. По окончании встречи Дж. Буш и М.С. Горбачев должны были провести совместную пресс-конференцию. Далее в планах Горбачева на этот день значилась встреча с премьер-министром Израиля И. Шамиром. Это стало первой встречей лидеров этих стран после возобновления 18 октября дипломатических отношений в полном объеме, разорванных почти четверть века назад. Завершался этот день ужином, который давал король Испании Хуан Карлос для президентов США и СССР и председателя правительства Испании Ф. Гонсалеса. 30 октября состоялось открытие Мирной конференции по Ближнему Востоку, на котором выступал М.С. Горбачев, а также беседа с Ф. Гонсалесом. День завершался переездом в Лаче к Ф. Миттерану. Во Франции Горбачев и Миттеран провели 30 и 31 октября три встречи, не считая разговоров в машине во время приезда, и две пресс-конференции.

Из этого перечня мероприятий, в которых принял участие М.С. Горбачев в Мадриде, не трудно увидеть, что важнейшее значение придавалось встречам с президентом США. Кардинальное ослабление к этому времени Советского Союза было для всех очевидным. Биполярный мир отходил в прошлое, США с опаской примеряли роль единственного мирового лидера. Западноевропейские страны боялись крушения привычного мощного фактора влияния на востоке Европы.

Послепутчевский Советский Союз ставил перед Соединенными Штатами проблему поддержки варианта его дальнейшего развития. А таких вариантов виделось лидерам Запада несколько. Во-первых, еще одна попытка переворота, своего рода «второй путч», который возвращал страну к «тоталитаризму». Это особенно тревожило американскую элиту. Во время первой встречи с Горбачевым за ланчем американский президент четыре раза задавал вопрос о возможности и вероятности подобного развития. Вначале он поставил вопрос о судьбе суда над «путчистами». Краткий ответ Горбачева — «Видимо, в скором времени» — не устроил Дж. Буша. Он повторил свой подход к этой теме еще раз: «Может быть, мой вопрос сейчас покажется не совсем уместным, и все же: опасаетесь ли Вы, что может иметь место какая-то попытка захвата власти, возврата к тоталитаризму, если экономическая ситуация еще более ухудшиться?» Рассуждения Горбачева в ответ о поддержке рабочими рыночных преобразований заставили к концу беседы Дж. Буша еще раз повторить вопрос: «Вы считаете, что нет опасности какого-то повторения августовских событий?» Ответ президента СССР о нереальности подобного повторения, поскольку общество поддерживает реформы, вызвал уточняющий вопрос: «Вас беспокоит недовольство, которое может возникнуть в армии в связи с проблемой жилья, передислокацией?» Горбачев считал этот вопрос вполне решаемым, не относящимся к фундаментальным проблемам, поскольку «людям, высвобождающимся в результате сокращения армии, предоставлялась земля, ссуда»<sup>1</sup>.

Второй вариант — сохранение ослабленного союза республик в какой-либо форме — существовал в двух основных видах: создание вместо союза какого-либо содружества конфедеративного типа при лидерстве Горбачева или подчинение союзных республик влиянию Российской Федерации во главе с Б.Н. Ельциным. Естественно, что на переговорах с Дж. Бушем Горбачев прилагал все усилия, доказывая, что сохранение союза в наибольшей степени отвечает интересам США и Западной Европы. Для этого он всячески подчеркивал согласованность своих позиций и позиций Ельцина по этому вопросу: «Вместе с Б.Н. Ельциным мы ведем большую работу в плане реформирования нашей государственности»<sup>2</sup>. 28 октября, в день отъезда Горбачева из Москвы в Мадрид, Ельцин выступил с программной речью на V съезде народных депутатов РСФСР, в которой провозглашался переход к рыночной экономике в России. Ряд заявлений в этой речи вызвали тревогу у западной элиты. Даже король Испании Хуан Карлос сказал на официальном ужине: «Я понимаю, речь сложная. Но здесь все обратили внимание на политический аспект и прежде всего на одно: призыв к сокращению МИД СССР на 90 процентов. Надо же все-таки думать, как воспринимаются подобные вещи за рубежом!»<sup>3</sup> Объяснения Горбачева сводились к подверженности Ельцина внешним влияниям, в связи с чем с ним трудно твердо договориться, его «на сутки нельзя отпустить». На прямой вопрос президента Буша, кто оказывает такое влияние, он назвал фамилию Г.Э. Бурбулиса. О ненадежности Ельцина говорил и Ф. Гонсалес, вспомнив пример искажения в прессе Ельциным бесед с ним. Пожаловался на Ельцина и Буш, упомянув о разговоре с ним о предстоящем докладе на V съезде: «И ведь он мне звонил, сказал, что хочет познакомиться с содержанием речи, и заверил, что она будет посвящена экономике, говорил все хорошие вещи. А о другой части ничего не сказал. Как же так? Я этого не понимаю»<sup>4</sup>.

Третий вариант — полный распад СССР и образование из бывших союзных республик самостоятельных государств — казался американскому лидеру (судя по его заявлениям) не совсем отвечающим интересам США, поскольку создавал ряд очевидных проблем. Эти проблемы для

<sup>1</sup> Беседа М.С. Горбачева с Президентом США Дж. Бушем за ланчем 29 октября 1991 г. // Горбачев М.С. Собрание сочинений. Т. 29. Октябрь-ноябрь 1991. М.: Издательство «Весь Мир», 2020. С. 128, 131.

<sup>2</sup> Беседа М.С. Горбачева с Президентом США Дж. Бушем 29 октября 1991 г. С. 136.

<sup>3</sup> Беседа за ужином 29 октября 1991 г. С. 152.

<sup>4</sup> Беседа М.С. Горбачева с Президентом США Дж. Бушем 29 октября 1991 г. С. 136; Беседа за ужином 29 октября 1991 г. С. 153, 154

будущего мирового развития Горбачев сформулировал так: «Ведь нам просто нельзя разделить — в стране, где 75 миллионов человек живут вне своих национальных образований. На Украине — 15 миллионов русских по скромным подсчетам. В Казахстане — только 40 процентов казахов... Украина в нынешнем своем виде возникла потому, что большевики не имели большинства в Раде и прирезали к Украине Харьков и Донбасс. А Хрущев по-братски передал ей от России Крым. И когда пошел разговор об отделении Украины, то в Донбассе, на юге, в Крыму пошло мощное движение против этого. Крым вообще принял решение — или Украина будет в Союзе, или мы возвращаемся в Россию... Ситуация осложняется еще и неаккуратными заявлениями Ельцина и его окружения о границах, территориальных претензиях. А это — взрывоопасная тема». При этом председатель правительства Испании Ф. Гонсалес заметил, что «невозможно оторвать Россию от России, она начиналась в Киеве»<sup>5</sup>.

Первый вариант для американцев был неприемлем, а вот выбор между вторым и третьим был неоднозначен. И тот и другой подходы имели явные преимущества и недостатки. Давление на американскую (да и западную в целом позицию) оказывало возможное развитие ситуации по двум направлениям: военному и финансовому.

### ***Военный и финансовый факторы в выработке позиции Запада в отношении СССР***

Военный вопрос включал в себя несколько проблем. Прежде всего, речь шла о судьбе политики разоружения. Но здесь казалось все более или менее ясно, поскольку еще в предшествующие недели были сделаны со стороны США и СССР соответствующие заявления. 27 сентября состоялось выступление президента США по национальному телевидению, в котором было объявлено, что США в одностороннем порядке сокращают ядерное оружие и снимают с дежурства стратегические бомбардировщики и часть ракет. В этой речи прозвучал призыв к СССР сделать ответные шаги. В ответ Государственный Совет СССР одобрил программу своих действий в этом направлении. Она включала в себя снятие с боевого дежурства 503 межконтинентальных баллистических ракет (1154 боеголовки) и всех тяжелых бомбардировщиков, установку в местах постоянного размещения всех 36 пусковых установок ракет железнодорожного базирования, выведение из боевого состава 6 подводных ракетных крейсеров, вывод из мест постоянного размещения ядерных боеприпасов, сокращение в течение 5 лет численности Вооруженных Сил на 700 тысяч человек и ряд других мер по разоружению. Уточнялся график сокращения количества ядерных зарядов стратегических наступательных вооружений до 5 тысяч единиц вместо 6 тысяч, установленных по соответствующему договору<sup>6</sup>.

На встрече Буша и Горбачева в Мадриде этот вопрос не казался президентам требующим обсуждения. Буш просто согласился с предложением Горбачева сообщить на пресс-конференции о конструктивном взаимодействии стран в этой области. Не обсуждался этот вопрос во время бесед Горбачева с президентом Франции Ф. Миттераном. На предложение обсудить его Ф. Миттеран ответил: «А что здесь может быть принципиально нового?»<sup>7</sup>.

Новое в этом вопросе касалось только судьбы вооружений в условиях развития сепаратистских устремлений в Советском Союзе, опасности национализации вооруженных сил республиками. В этом отношении Буш на встрече с Горбачевым отмечал, что «некоторые заявления, сделанные республиками, вызывают озабоченность»<sup>8</sup>. Участвующий в беседе госсекретарь США

<sup>5</sup> Беседа за ужином 29 октября 1991 г. С. 154–155.

<sup>6</sup> Программа разоружения, одобренная Государственным Советом СССР // Горбачев М.С. Собрание сочинений. Т. 29. Октябрь-ноябрь 1991. М.: Издательство «Весь Мир», 2020. С. 529.

<sup>7</sup> Беседа М.С. Горбачева с Президентом США Дж. Бушем 29 октября 1991 г. С. 142; Беседа М.С. Горбачева с Ф. Миттераном за утринним завтраком 31 октября 1991 г. С. 196.

<sup>8</sup> Беседа М.С. Горбачева с Президентом США Дж. Бушем 29 октября 1991 г. С. 129.

Дж. Бейкер попросил объяснить, что значит заявление Украины о создании собственной армии в количестве 450 тысяч человек. Об этой «новой армии» Буш говорил и на ужине у короля Испании. Напомнив об известной украинской шутке о настоящем патриоте республики, который пишет Москву с маленькой буквы, а сало с большой, Горбачев сообщил, что готовящийся союзный договор предусматривает единые Вооруженные Силы. При этом он отмечал, что «мы должны найти такие решения, которые устраивали бы наших партнеров и, в частности, нашего основного партнера — США»<sup>9</sup>.

Все равно, опасность расползания ядерного оружия в случае развала Советского Союза тревожила западноевропейскую и американскую элиту. В беседе с Горбачевым Ф. Гонсалес упомянул о том, что вопрос безопасности поднимался и на встречах Социалистического интернационала, на которых даже «предлагали выкупить у вас ядерное оружие и самим уничтожить его». Смеясь над «чепухой» этого варианта, Ф. Гонсалес считал, что только союз республик сможет обеспечить решение этой проблемы: «Конец Союза будет означать конец разоружению». За сохранение союза республик высказался и Ф. Миттеран во время его совместного с Горбачевым интервью французской телекомпании «Антенн-2». Он выступал за то, чтобы «в Советском Союзе сохранялся единый центр командования Вооруженными Силами. Я продолжаю верить, что у республик есть чувство ответственности, особенно в таких вопросах, как ядерное оружие»<sup>10</sup>. Обсуждение Горбачевым с американским президентом и лидерами Испании и Франции проблем продолжения политики разоружения и обеспечения европейской безопасности приводили политиков к общему мнению, что обеспечение решения этой проблемы в будущем результативнее всего возможно в рамках существования союзного государства на территории СССР.

Другим направлением, определявшим позицию Запада в вопросе о «наследстве» Советского Союза, выступал финансовый вопрос. Кризисное положение в экономике СССР остро ставило вопрос о продовольственном обеспечении страны на предстоящую зиму, до нового урожая. Его решение требовало получения страной новых зарубежных кредитов. Но кредиты поднимали вопрос о кредитоспособности, об уже имеющихся долгах СССР, о перспективах текущего их обслуживания. А следовательно, перед Западом стояла проблема определения перспектив дальнейшего развития Советского Союза. Предоставление кредитов явилось бы важным инструментом влияния на будущую ситуацию в стране. Горбачев делал ставку на поддержку Западом его проекта сохранения союза республик. Республиканские элиты пытались вести самостоятельную политику с Западом. Европа делала основную ставку на союз республик. По сведениям помощника французского президента Пьера Мореля, 80% финансовой помощи Советскому Союзу приходилось на долю европейцев, все остальное — американская и японская помощь. На пресс-конференции по итогам встречи с Горбачевым Ф. Миттеран говорил, что французская продовольственная помощь составила более 3 млрд франков, при общем объеме помощи Запада в 8 млрд. Европейские государства ставили вопрос о справедливой доле всех в этой помощи и необходимости перехода своих заокеанских коллег от слов к конкретным делам<sup>11</sup>.

Для решения комплекса этих вопросов перед визитом президента Горбачева в Мадрид в Москве состоялись переговоры заместителей министров финансов стран «большой семерки» с главами правительств союзных республик (без Прибалтики). В этой встрече участвовал и председатель Межреспубликанского экономического комитета И.С. Силаев. Цель встречи —

<sup>9</sup> Беседа М.С. Горбачева с Президентом США Дж. Бушем 29 октября 1991 г. С. 130; Беседа за ужином 29 октября 1991 г. С. 154.

<sup>10</sup> Беседа М.С. Горбачева с Председателем правительства Испании Ф. Гонсалесом 30 октября 1991 г. С. 170, 173; Совместное интервью М.С. Горбачева и Ф. Миттерана французской телекомпании «Антенн-2» 30 октября 1991 г. С. 188.

<sup>11</sup> Вторая беседа М.С. Горбачева с Ф. Миттераном 30 октября 1991 г. С. 194-195; Совместная пресс-конференция М.С. Горбачева и Ф. Миттерана 31 октября 1991 г. С. 204.

подтвердить коллективную ответственность республик за выполнение финансовых соглашений перед западными странами. Подписанный в ходе этих переговоров Меморандум стал основой для дальнейших переговоров о предоставлении помощи. На встрече Горбачева и Миттерана личный представитель президента Франции Анн Ловержон подтвердила достигнутую договоренность о солидарной ответственности республик за погашение внешней задолженности СССР. В то же время представители США говорили о серьезных последствиях прекращения текущих платежей со стороны СССР<sup>12</sup>. Тем самым вопрос требовал политического решения.

На встрече с американским президентом Горбачев попросил помощи в соответствии с мнением, сложившимся на переговорах «семерки» и союзных республик в Москве. Речь шла о предоставлении Советскому Союзу продовольственного кредита на сумму 3,5 млрд долларов, а также об оказании срочной помощи в размере 370 млн долларов наличными для снятия остроты проблемы задолженности. Кроме того, Горбачев просил Буша «занять инициативную позицию» для получения кредита от Саудовской Аравии и Южной Кореи на сумму 1 млрд долларов, а также, в соответствии с выводами заместителей министров, выделить «стэндбай» в размере 2,5 млрд долларов на крайний случай кризисных ситуаций. Дж. Буш заявил о невозможности удовлетворить просьбу целиком. США готовы были принять решение только о выделении сельскохозяйственного кредита в размере 1,5 млрд долларов. При этом Дж. Бейкер разъяснил, что 250 млн могут быть выделены в виде «дара» (бесплатно), остальное под кредитные гарантии: 250 млн — сразу, а еще 1 млрд — через 60 дней. Америка была готова воздействовать на других доноров, имея в виду Саудовскую Аравию. Понимая, что этот ответ вряд ли удовлетворит Горбачева, Дж. Буш ссылаясь на необходимость учитывать общественное мнение в США («Президент должен больше беспокоиться о том, как живут люди в Чикаго или в Детройте, и меньше беспокоиться о том, как живут люди за границей»<sup>13</sup>.)

Ответ американцев на просьбу о финансовой помощи задел Горбачева. «Давайте говорить откровенно, — сказал он, — 10–15 млрд долларов — это не такая огромная сумма, которую мы не сможем оплатить. Утверждать обратное было бы несерьезно. Но я думаю, что если сейчас мы с Вами просчитаемся, то со временем придется заплатить гораздо более высокую цену»<sup>14</sup>. Ссылка Буша на экспертов, позицию конгресса, общественное мнение имела бы значение, по мнению Горбачева, только в обычном случае. Но в тот момент речь шла о судьбе огромной страны.

### ***Западноевропейское видение будущего СССР***

Американский ответ на этот важнейший для Горбачева вопрос мог быть свидетельством как того, что американцы еще не определились с окончательным выбором варианта дальнейшего развития дел в Советском Союзе, так и того, что выбор сделан не в пользу Горбачева. Вот почему вопрос о позиции США, столь занимавший Горбачева, стал предметом обмена мнениями с Ф. Гонсалесом. Следует отметить, что, по мнению ближайшего окружения Горбачева, отношения с председателем правительства Испании носили особый характер. Как заметил в своих воспоминаниях А.С. Грачев, помощник и пресс-секретарь президента СССР, «он не просто ценил, он любил “Фелипе”»<sup>15</sup>.

Потому Горбачев поставил этот вопрос перед Гонсалесом, изложив свое видение позиции американской администрации в отношении судьбы Советского Союза. Горбачев исходил из того, что американский президент прекрасно понимает то трудное положение, в котором оказался СССР к концу 1991 года. Ответ США на просьбу Горбачева и ссылки на общественное мнение и позицию

<sup>12</sup> Беседа М.С. Горбачева с Ф. Миттераном за утранным завтраком 31 октября 1991 г. С. 198.

<sup>13</sup> Беседа М.С. Горбачева с Президентом США Дж. Бушем 29 октября 1991 г. С. 138, 140, 141.

<sup>14</sup> Там же. С. 139.

<sup>15</sup> Грачев А.С. Дальше без меня... Уход Президента. М.: Издательская группа «Прогресс – Культура», 1994. С. 100.

конгресса, на необходимость посмотреть на дальнейшее развитие дел в Союзе свидетельствуют о стремлении американского президента к дальнейшему ослаблению центра и усилению республик за счет него. «Ему представляется, что будь СССР поменьше, уйди, например, Украина, США станет еще легче с нами говорить»<sup>16</sup>.

Гонсалес считал, что Буш не хочет развала СССР и даже является одним из последовательных сторонников его сохранения, осознавая американский интерес в этом. О таком отношении, по мнению Гонсалеса, свидетельствовала американская позиция на последней встрече министров иностранных дел стран НАТО. Когда представитель Дании заметил, что ничего страшного не произойдет, если в Европе появится 100 государств вместо подписавших в ноябре 1990 года Парижскую хартию для новой Европы 34 стран, то только Дж. Бейкер заявил, что США не будут поддерживать такой ход событий в СССР. Гонсалес подчеркнул, что Бушу в 1992 году предстоят выборы и все его окружение, эксперты, разведка, исследовательские центры предупреждают о возможности ошибки курса на сохранение Союза. В США есть мнение, что Советский Союз должен исчезнуть, только это может гарантировать Америке отсутствие соперника в будущем. Этим объясняется и болезненная реакция Буша на интерпретации в газетах результатов мадридской встречи с президентом СССР как выбор в пользу Горбачева, а не Ельцина<sup>17</sup>.

Говоря о позиции Запада по отношению к сохранению Союза, Гонсалес высказал свое впечатление, что политические лидеры Запада не имеют уверенности в способности СССР сохраниться, «исходят из двух возможных вариантов, включая и распад СССР». Личное мнение Гонсалеса состояло в том, что необходимо сохранение Союза как сильного государства. Поэтому он не раз в ходе беседы подчеркивал, что «для европейцев Союз по образцу и подобию ЕС — никакая не гарантия. Мы ждем, что Советский Союз будет иметь центральную власть наподобие американской Администрации, не меньше». Гонсалес отмечал, что это проявляется в том, что и у него, и у Буша объем полномочий выражается в том, что распоряжаются 60% федерального бюджета. Если останется 30%, то они перестанут представлять центростремительную силу. Завершая беседу он сказал, что «нам нужен стабильный, мощный институт Президента СССР»<sup>18</sup>.

На переговорах в Лаче французский президент Ф. Миттеран озвучил позицию своей страны в отношении будущего Советского Союза. «Я рассуждаю совершенно холодно: в интересах Франции, — говорил он, — чтобы на Востоке Европы существовала центральная сила». При этом он ссылаясь на французский исторический опыт. Система европейского равновесия требует наличия двух центров силы в Европе, а Франция должна иметь союзника на Востоке. Он говорил о том, что Европа должна иметь две опоры. Но в тот момент двух опор не было: наряду с укрепляющимся европейским сообществом наблюдалось ослабевающее единство союзных республик<sup>19</sup>.

Он считал чрезвычайно опасным иметь на севере и востоке от Германии «мягкое подбрюшье», поскольку это порождает соблазн для немцев воспользоваться этим и проникнуть по этим направлениям. Так Миттеран объяснял желание иметь сильного партнера на востоке Европы. А потому на практике Франция не будет способствовать центробежным силам в СССР. Он считал, что на сходных позициях должны стоять и все старые европейские страны с долгой историей. К ним он относил Англию, Францию, Испанию, Португалию. Он так же, как и Гонсалес, объяснял осторожную позицию Буша в этом вопросе влиянием приближающихся выборов<sup>20</sup>.

Миттеран изложил Горбачеву и свое видение дальнейшего развития Европы и НАТО.

<sup>16</sup> Беседа М.С. Горбачева с Председателем правительства Испании Ф. Гонсалесом 30 октября 1991 г. С. 168.

<sup>17</sup> Там же. С. 168–169.

<sup>18</sup> Там же. С. 171–173.

<sup>19</sup> Первая беседа М.С. Горбачева с Ф. Миттераном по прибытии в Лаче 30 октября 1991 г. С. 184; Вторая беседа М.С. Горбачева с Ф. Миттераном 30 октября 1991 г. С. 192.

<sup>20</sup> Первая беседа М.С. Горбачева с Ф. Миттераном по прибытии в Лаче 30 октября 1991 г. С. 184–185.

Переживаемый ЕС период характеризовался им как время создания политических институтов, формирования политического союза, но «в конечном счете государство останется государством». В отношении судьбы НАТО Миттеран придерживался того мнения, что в противоположность стремлению американцев превратить НАТО скорее в политический, чем военный союз, следует оставаться на прежнем уровне отношений. Он видел опасность в том, что Североатлантический блок будет приобретать функции, свойственные более СБСЕ или ЕС<sup>21</sup>.

Еще одной общеевропейской проблемой являлась судьба стран Восточной Европы. Европейцев тревожила проблема разделения стран на «государства-просители» и «государства, от которых зависит, предоставить помощь или отказать». Решение этой проблемы виделось в деятельности общих международных организаций. Тревожила французского президента и роль США в Европе. Они будут продолжать играть важную роль, большинство европейцев не желают менять самой системы отношений с Америкой. «Однако в будущем Европа должна быть в самой Европе», и для этого важным было сближение Востока и Запада, создание «общеевропейского дома». Горбачев поддержал подобный подход, заметив, что «должна быть европейская политика, а не американская политика в отношении Европы». Этим сходством взглядов лидеров определялась позиция Франции в отношении дальнейшей судьбы СССР<sup>22</sup>.

### **Заключение**

Материалы последнего зарубежного визита президента СССР М.С. Горбачева в конце октября 1991 года, его встреч и бесед с политическими лидерами Запада позволяют сделать некоторые выводы относительно влияния внешнего фактора на развал Советского Союза. Этот фактор приобретает заметный вес в случае, если удастся обнаружить целенаправленную политику государства или группы государств по решению проблемы в своих интересах. Гораздо меньшее влияние этого фактора будет проявляться в том случае, если он остается только фоном, внешним условием, в рамках которого события развиваются под воздействием внутренних факторов.

Судя по материалам встреч Горбачева в Мадриде и Лаче, положение в Советском Союзе серьезно занимало умы западных лидеров. Но говорить о скоординированной единой политике Запада в отношении советского будущего на основе имеющихся материалов визита не представляется допустимым. Осторожные шаги президента США допускали возможность развития ситуации по разным вариантам. Предпочтение, судя по всему, отдавалось наличию в будущем системы взаимодействия суверенных союзных республик.

Позиция «старых» европейских стран, в частности Испании и Франции, выглядит более определенной. Их лидеры заявляли о заинтересованности иметь достаточно сильное объединение советских республик. Этот вариант обеспечивал относительную независимость политики европейских стран в условиях крушения биполярного мира. Американская гегемония могла бы привести к тому, что самостоятельная политика Европы подменялась бы американской. Вместе с тем необходимо отметить, что европейские страны не были готовы к активному и целенаправленному вмешательству в дела на еще советском пространстве.

Исходя из этого, можно признать, что внешний фактор не сыграл решающей роли в развале Советского Союза. Но все же он оказал влияние на дальнейшее развитие ситуации по крайней мере в двух отношениях. Во-первых, Беловежские соглашения, разрушив «геополитическую реальность» Советского Союза, предусматривали создание некоторого координирующего объединения (хотя и без Горбачева) — Содружества Независимых Государств, последующая история которого свидетельствовала об истинных намерениях его создателей. Не пошли «ликвидаторы» СССР и

<sup>21</sup> Вторая беседа М.С. Горбачева с Ф. Миттераном 30 октября 1991 г. С. 189–190.

<sup>22</sup> Там же. С. 191,192.

на немедленную «национализацию» вооруженных сил, объявив об общем командовании ими. Во-вторых, развал СССР поставил крест на возможности независимой европейской политики. Утратив опору на востоке Европы, регион утрачивал свою политическую субъектность. Расширение Европейского союза и НАТО лишь сделало явным этот процесс.

#### Список литературы:

Кепель Ж. Выйти из хаоса. Кризисы на Ближнем Востоке и в Средиземноморье. М.: Политическая энциклопедия, 2021.

Маслов Д.В., Лазарева Л.Н., Суханова Н.И. Причины распада СССР: вопросы методологии исследования. М.: Политическая энциклопедия, 2022.

Полынов В.Ф. Внешняя политика Горбачева. 1985–1991 гг. СПб.: Алетейя, 2014.

Сенявская Е.С. Какую роль сыграла «Афганская война» 1979–1989 гг. в распаде СССР? // Распад СССР: дискуссии о причинах, обстоятельствах и последствиях. М.: Центр гуманитарных инициатив, 2019. С. 203–213.

Синьсинь Чжан. Возобновление переговоров СССР с Китаем: разрыв с прошлым и строительство будущего (Китайско-советские отношения в оценках китайских СМИ периода перестройки) // Распад СССР: дискуссии о причинах, обстоятельствах и последствиях. М.: Центр гуманитарных инициатив, 2019. С. 214–223.

Сяо Гуанпан. Развал СССР и КПСС: взгляд китайского ученого. М.: Родина, 2022.

Тaubман У. Горбачев. Его жизнь и время. М.: Издательство АСТ; CORPUS, 2019.

У Эньюань. Исследования истории СССР в КНР. Сочинения У Эньюаня. Т. 1. Часть 1. М.: Родина, 2022.

Rabinovich I. *Waging Piece: Israel and the Arabs, 1948–2003*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

Wanis-St. John A. *Back Channel Negotiation: Secrecy in the Middle East Peace Process*. New York: Syracuse University Press, 2011.

#### References:

Kepel G. (2021). *Sortir du chaos. Les crises en méditerranée et au moyen-orient*. Moscow: Politicheskaya entsiklopediya.

Maslov D.V., Lazareva L.N., Suhanova N.I. (2022) *Prichini raspada SSSR: voprosi metodologii issledovaniya* [Reasons for the collapse of the USSR: questions of research methodology]. М.: Politicheskaya entsiklopediya.

Polynov V.F. (2014) *Vneshnyaya politika Gorbacheva. 1985–1991 gg* [Gorbachev's foreign policy. 1985–1991]. Saint Petersburg.: Aleteyya.

Rabinovich I. (2004) *Waging Piece: Israel and the Arabs, 1948–2003*. Princeton: Princeton University Press.

Senyavskaya E.S. (2019) *Kakuyu roly сыграла «Afganskaya voyna» 1979–1989 gg. v raspade SSSR?* [What role did the “Afghan War” of 1979–1989 play in the collapse of the USSR?]. *Raspad SSSR: diskussii o prichinah, obstoyatelystvah i posledstviyah*. Moscow: Tsentr gumanitarnykh initsiativ. P. 203–213.

Sinsin Chzhan (2019) *Vozobnovlenie peregovorov SSSR s Kitaem: razryv s proshlym i stroitelystvo budushtego* (Kitaysko-sovetskie otnosheniya v otsenках kitayskih SMI perioda perestroyki) [Resumption of negotiations between the USSR and China: Breaking with the Past and Building the Future (Sino-Soviet relations in the assessments of the Chinese media during the Perestroika period)]. *Raspad SSSR: diskussii o prichinah, obstoyatelystvah i posledstviyah*. Moscow: Tsentr gumanitarnykh initsiativ. P. 214–223.

Syao Guanpan (2022) *Razval SSSR i KPSS: vzglyad kitayskogo uchenogo* [The collapse of the USSR and the CPSU: the view of a Chinese scientist]. М.: Rodina.

Taubman W. (2019) *Gorbachev. His Life and Times*. Moscow: AST, CORPUS.

Wanis-St. John A. (2011) *Back Channel Negotiation: Secrecy in the Middle East Peace process*. New York: Syracuse University Press.

Wu Enyuan (2022). *Issledovaniya istorii SSSR v KNR. Sochineniya U En'yuanya* [Studies of the history of the USSR in China. The Writings of Wu Enyuan]. Vol. 1. Part 1. Moscow: Rodina.

Дата поступления/Received: 15.08.2023

Цифровая экономика  
Digital economy

DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-166-179

Внедрение цифровых платформ для принятия решений в государственном  
управлении<sup>1</sup>

**Кудина Марианна Валерьевна**

Доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономики инновационного развития,  
SPIN-код РИНЦ: [5515-5825](#), ORCID: [0000-0003-3923-515X](#), [kudina@spa.msu.ru](mailto:kudina@spa.msu.ru)

Факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

**Воронов Александр Сергеевич**

Доктор экономических наук, профессор, SPIN-код РИНЦ: [4606-5045](#), ORCID: [0000-0003-0058-9217](#), [voronov@spa.msu.ru](mailto:voronov@spa.msu.ru)

Факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

**Гаврилюк Артём Владимирович**

Кандидат экономических наук, доцент, SPIN-код РИНЦ: [1567-0820](#), ORCID: [0000-0002-3583-6698](#), [Gavriliuk@spa.msu.ru](mailto:Gavriliuk@spa.msu.ru),

Факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

**Аннотация**

Актуальность настоящего исследования обусловлена необходимостью определения перспектив внедрения цифровых технологических решений в систему государственного управления. Цель статьи, таким образом, — определить специфику внедрения цифровых платформ для принятия решений в государственном управлении. Для достижения поставленной цели применен комплекс методов, позволивших выявить особенности внедрения цифровых платформ, содействующих принятию управленческих решений. В исследовании использовались статистические данные Федеральной службы государственной статистики, Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, информация официальных сайтов и цифровых платформ, обзоры аналитических агентств и консалтинговых компаний, а также результаты вторичных исследований. В работе показана специфика функционирования цифровых платформ, определены преимущества и недостатки цифровой трансформации системы государственного управления. Раскрыты особенности государственного и муниципального управления на основе цифровых технологических решений. Определены также факторы, оказывающие влияние на процессы цифровой трансформации. В ходе исследования выполнен анализ функционирования цифровых платформ в регионах Российской Федерации, входящих в Центральный федеральный округ (Московская область), Приволжский федеральный округ (Республика Татарстан) и Северо-Западный федеральный округ (г. Санкт-Петербург). В результате отмечен эффект от внедрения цифровых платформ в регионах Российской Федерации. Выполненное исследование может быть использовано для определения кумулятивных эффектов от внедрения цифровых платформ в систему государственного управления в долгосрочной перспективе. Комплексная оценка позволит выявить сходство между проблемами реализации проектов цифровой трансформации, а также определить наиболее действенные способы решения проблем, возникающих в результате оцифровки различных категорий услуг и процессов принятия решений в государственном управлении.

**Ключевые слова**

Государство, государственное управление, цифровая трансформация, цифровые технологии, цифровая платформа, внедрение цифровых платформенных решений.

**Для цитирования**

Кудина М.В., Воронов А.С., Гаврилюк А.В. Внедрение цифровых платформ для принятия решений в государственном управлении // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 100. С. 166–179. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-166-179

**Implementation of Digital Platforms for Decision Making in Public Administration<sup>2</sup>**

**Marianna V. Kudina**

DSc (Economics), Professor, Head of Department of Economics of Innovative Development, ORCID: [0000-0003-3923-515X](#),  
[kudina@spa.msu.ru](mailto:kudina@spa.msu.ru)

School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

**Aleksandr S. Voronov**

DSc (Economics), Professor, ORCID: [0000-0003-0058-9217](#), [voronov@spa.msu.ru](mailto:voronov@spa.msu.ru)

School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

**Artyom V. Gavrilyuk**

PhD (Economics), Associate Professor, ORCID: [0000-0002-3583-6698](#), [Gavriliuk@spa.msu.ru](mailto:Gavriliuk@spa.msu.ru)

School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке ООО «Т1» в рамках научного проекта № Т123-04-29-LC.

<sup>2</sup> The reported study was funded by LLC T1, project number T123-04-29-LC.

## **Abstract**

The relevance of this study is defined by the need to determine the prospects for introducing digital technological solutions into the public administration system. The aim of the article is to determine the specifics of digital platforms implementation for decision-making in public administration. To achieve this aim, a set of methods was used that made it possible to identify the features of digital platforms implementation that facilitate management decision-making. The study used statistical data from the Federal State Statistics Service, the Ministry of Digital Development, Communications and Mass Communications of the Russian Federation, information from official websites and digital platforms, reviews of analytical agencies and consulting companies, as well as the results of secondary research. The work shows the specifics of digital platforms functioning and identifies the advantages and disadvantages of the digital transformation of the public administration system. The features of state and municipal management based on digital technological solutions are revealed. The factors influencing the digital transformation processes are identified. An analysis of digital platforms functioning in the regions of the Russian Federation from the Central Federal District (Moscow Region), the Volga Federal District (Republic of Tatarstan) and the Northwestern Federal District (St. Petersburg) was carried out. The work notes the effect of introducing digital platforms in the regions of the Russian Federation. The results of the study can be used to determine the cumulative effects of introducing digital platforms into the public administration system in the long term. A comprehensive assessment will identify similarities between the problems of implementing digital transformation projects, as well as determine the most effective ways to solve problems arising as a result of the digitization of various categories of services and decision-making processes in public administration.

## **Keywords**

State, public administration, digital transformation, digital technologies, digital platform, implementation of digital platform solutions.

## **For citation**

**Kudina M.V., Voronov A.S., Gavriluyk A.V. (2023) Implementation of Digital Platforms for Decision Making in Public Administration. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 100. P. 166–179. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-166-179**

## ***Введение***

Оценка потенциала внедрения цифровых платформ в систему государственного управления требует проведения комплексного анализа, поскольку, в отличие от коммерческого сектора экономики, в государственном управлении другие условия и специфика в реализации проектов и программ<sup>3</sup>. Развитие инновационных технологий и цифровая трансформация улучшают систему государственного управления и синтезируют новые формы общения между гражданами и государственными органами. Новые технологии активно интегрируются в механизмы принятия решений в государственном управлении посредством цифровой трансформации как инструмента построения эффективных коммуникаций между общественностью и государственными структурами.

Цель исследования заключается в определении специфики внедрения цифровых платформ для принятия решений в государственном управлении. Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд исследовательских задач: раскрыть содержание процессов цифровой трансформации системы государственного управления; выявить факторы, оказывающие влияние на процессы цифровой трансформации системы государственного управления; определить назначение и уточнить задачи, решаемые посредством функционирования цифровых платформ; выполнить экспертный анализ используемых цифровых платформ для принятия управленческих решений в Российской Федерации в органах государственной власти. Объектом исследования является цифровая платформа; предметом исследования выступают процессы внедрения цифровых платформ в систему государственного управления.

Научная новизна представляемых результатов исследования заключается в определении возможностей использования цифровых платформ для принятия управленческих решений на региональном уровне: на основе анализа трех регионов Российской Федерации, входящих в Центральный федеральный округ (Московская область), Приволжский федеральный округ (Республика Татарстан) и Северо-Западный федеральный округ (Санкт-Петербург).

<sup>3</sup> Как цифровые платформы трансформируют госуправление // Tadviser [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tadviser.ru/index.php/5> (дата обращения: 15.07.2023).

### Методология исследования

В основу настоящего исследования положены методологические разработки, изложенные как в работах зарубежных [Burlacu et al. 2021; Nauga et al. 2023], так и отечественных авторов [Макейкина и др. 2021; Островская и др. 2020; Плотников, Маслюк 2022; Сорокина и др. 2019], включающих концепцию цифровой трансформации системы государственного управления, раскрывающих особенности внедрения цифровых платформ для принятия решений в государственном управлении, которые были расширены и дополнены в ходе анализа трех регионов Российской Федерации. В качестве последних были отобраны три субъекта Российской Федерации, относящиеся к Центральному федеральному округу (Московская область), Приволжскому федеральному округу (Республика Татарстан) и Северо-Западному федеральному округу (Санкт-Петербург). Отобранные субъекты различаются по своему потенциалу технологического развития, что было подтверждено в ходе выполненных ранее исследований и оценок использования цифровых платформ и инновационного потенциала этих регионов<sup>4</sup>.

Для проведения исследования изменений в системе государственного управления, вызванных цифровыми технологиями, использовались информационно-поисковые системы сети Интернет (Google, «Яндекс», Yahoo, Baidu, Bing). Поиск информации осуществлялся по ключевым словам, которые охватывают различные данные в части внедрения цифровых технологических решений в систему государственного управления. Использовались ключевые слова, связанные с государством и процессами управленческого воздействия, чтобы выявить источники информации, посвященные принятию решений в государственном управлении. Применялись следующие запросы для поиска необходимых данных: «система государственного управления», «внедрение цифровых технологий в систему государственного управления», «государственное управление на основе цифровых технологий», «цифровые платформы для принятия решений в государственном управлении», «цифровое правительство», «цифровая трансформация системы государственного управления».

В исследовании применялись методы сравнительного анализа и синтеза информации, дедукции и индукции, системного подхода, а также вторичный анализ данных экономических исследований, контент-анализ сайтов и документов. В процессе проведения исследования применялась методика расширенного отбора, позволившая выполнить комплексный обзор информации по цифровой трансформации системы государственного управления. При проведении исследования поиск не ограничивался конкретными технологическими платформенными решениями (например, цифровой платформой «Госуслуги»), а анализировались такие формы организации деятельности органов государственной власти, как электронное правительство и цифровое государственное управление, поскольку эти направления охватывают различные варианты применения цифровых технологий для принятия решений в системе государственного управления, что является одним из основных аспектов настоящего исследования. В работе использовались статистические данные Федеральной службы государственной статистики, Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, информация официальных сайтов и цифровых платформ, обзоры аналитических агентств и консалтинговых компаний, а также результаты вторичных исследований.

<sup>4</sup>Цифровые платформы повышают связность регионов // ИСИЭЗ НИУ ВШЭ [Электронный ресурс]. URL: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/799510914.pdf> (дата обращения: 10.09.2023).

### **Результаты исследования**

Трансформация системы государственного управления, основанная на технологических изменениях и современных вызовах в сфере социально-экономических и политических преобразований, направлена на совершенствование и повышение эффективности механизмов этой системы. В качестве приоритетных направлений таких изменений следует выделить цифровизацию механизмов государственного управления, автоматизацию процессов принятия управленческих решений, разработку и внедрение инновационных моделей управления данными<sup>5</sup>, создание системы ускоренного взаимодействия государственной службы и гражданского общества, развитие системы функционирования органов государственной власти, основанной на сборе, обработке и хранении данных [Мухаметов, Симонов 2021], а также совершенствование цифровой инфраструктуры.

Цифровая трансформация системы государственного управления представляет собой концепцию, содержащую перманентные изменения на уровне органов государственной власти (изменение процессов и процедур) и на уровне организации системы их взаимодействия с субъектами внешней среды. Основным катализатором этих изменений является внедрение цифровых платформенных решений, меняющих ожидания пользователей в отношении предоставления государственных услуг и предлагающих инновационные способы их оказания [Nauga et al. 2023].

Цифровая трансформация — это перманентный процесс внедрения технологических, стратегических и социокультурных изменений, который в значительной степени опирается на систематизацию, анализ данных и внедрение цифровых технологий для преобразования аналоговых процессов в цифровые и оптимизации системы управления проектами и программами.

В исследованиях, посвященных цифровизации процессов государственного управления, рассмотрены изменения управленческой деятельности, вызванные внедрением цифровых технологий и обусловленные развитием политической системы и гражданского общества. В своих работах ученые и исследователи [Burlacu et al. 2021; Nauga et al. 2023; Купряшин, Шрамм 2020; Барышкин и др. 2021; Евсиков 2022] отмечают, что цифровые технологии создают предпосылки для преобразования традиционных систем государственного управления и всей среды социально-экономических отношений в более совершенные формы взаимодействия государства, бизнеса и общества<sup>6</sup>.

Содержание и особенности изменений системы государственного управления, обусловленных внедрением цифровых технологических решений, во многом зависят от формальных характеристик государственных структур, уровней государственного управления (федеральный, региональный, местный), качества сотрудничества с заинтересованными сторонами, специфики оптимизации процессов жизнеобеспечения населения и развития национальной экономики. Изменения системы государственного управления приводят к улучшению процессов управленческого воздействия на всех уровнях государственной власти. Кроме того, изменения на основе цифровых технологий приводят к улучшению отношений между отдельными гражданами, организациями и органами государственной власти, приносят пользу всему обществу (например, в виде снижения коррупции). Существенная часть цифровой трансформации системы государственного управления осуществляется на основе реализации процессов постепенных изменений, которые приводят к более масштабным социально-экономическим последствиям.

<sup>5</sup> Власти субъектов РФ развивают цифровое управление // РБК [Электронный ресурс]. URL: <https://plus.rbc.ru/news/610130a47a8aa97025043098> (дата обращения: 10.09.2023).

<sup>6</sup> CEE in the spotlight. Macroeconomic insights for decision making in Central and Eastern Europe // PwC [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pwc.com/c1/en/cee-in-the-spotlight/how-the-digital-public-sector-is-contributing-to-development-in-cee.html> (дата обращения: 02.09.2023).

Цифровая трансформация системы принятия решений в государственном управлении обусловлена доступностью технологической инфраструктуры, развитием цифровой грамотности и повышением уровня владения цифровыми компетенциями гражданами. Кроме того, высокое качество предоставляемых государственных услуг в цифровом формате повышает спрос на цифровые услуги.

Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации разработало инновационные подходы к взаимодействию государства, бизнеса и общества на основе повышения качества и уровня доступности государственных и муниципальных услуг в электронном формате. Министерством была сформирована в объективной форме совокупность материалов о применяемых государственными структурами информационно-коммуникационных технологий, разработана система показателей для оценки качества предоставляемых государственных услуг. В качестве приоритетных направлений развития и внедрения цифровых технологий в систему государственного управления следует выделить следующие: облачные вычисления для государственных органов, независимый регистратор действий на электронных торгах, электронный реестр лицензий, открытые данные, свободное программное обеспечение в государственных органах, ГАС «Управление», ГИС «ЖКХ», ГИС «Территориальное планирование», защиту персональных данных<sup>7</sup>.

Развитие инновационных технологий и совершенствование цифровой инфраструктуры стимулируют изменения системы принятия решений в государственном управлении. Разработка и внедрение инновационных технологических решений, таких как цифровые платформы и программное обеспечение, способствуют принятию решений в органах государственного управления, направленных на экспериментаторство и практическое применение инновационных технологий с целью совершенствования взаимодействия органов государственной власти с гражданским обществом.

В настоящее время цифровые технологии трансформируют все традиционные отношения. Платформы позволяют реализовать удобное взаимодействие в различных сферах общественной жизни для решения различного рода задач. Цифровая платформа — это механизм организации взаимодействий между субъектами социально-экономических отношений с целью сокращения транзакционных издержек (например, при поиске технологических партнеров и стратегических инвесторов, организации совместных НИОКТР, заключении контрактов, реализации проектов и т.д.). Платформа ускоряет обменные процессы, обеспечивает перманентный контроль и оценку полученных результатов, создает прозрачную систему предоставления услуг<sup>8</sup>. Функциональные возможности цифровой платформы поддерживаются на основе компонентно-многослойной сервисно-ориентированной архитектуры, которая требует организационных и технологических решений для ее разработки, практического использования и дальнейшего совершенствования.

Процесс внедрения цифровых платформ для принятия решений в государственном управлении предполагает межведомственное взаимодействие и сотрудничество с внешними заинтересованными акторами. Партнерство, основанное на активном обмене информацией, распределении полномочий и ответственности, содействует более качественному и эффективному предоставлению услуг. При этом отсутствие правил и различие в культурных ценностях взаимодействующих сторон препятствуют конструктивному сотрудничеству и внедрению цифровых технологических решений в систему государственного управления.

Практика показывает, что эффективными являются те цифровые платформы, которые на основе сетевого эффекта от взаимодействия акторов в наибольшей степени упростили процессы

<sup>7</sup> Электронное правительство России // Tadviser [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tadviser.ru/index.php/D0%B8> (дата обращения: 02.09.2023).

<sup>8</sup> Как цифровые платформы трансформируют госуправление // Tadviser [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tadviser.ru/index.php/5> (дата обращения: 15.07.2023).

информационного обмена и сократили издержки всех задействованных сторон<sup>9</sup>. Исследование, выполненное ИСИЭЗ НИУ ВШЭ, свидетельствует о том, что «в 2021 г. в целом по России цифровые платформы задействовали 14,7% предприятий. Наиболее широкое распространение они получили в организациях Уральского, Центрального и Северо-Западного федеральных округов, наименьшее — в Дальневосточном»<sup>10</sup>. Эксперты отмечают, что «среди субъектов РФ лидируют по доле организаций, осуществлявших торговлю через платформы, в 2021 г. Московская (11%), Белгородская (10,2%) области и Ханты-Мансийский автономный округ — Югра (8,4%); наименьшее значение показателя зафиксировано в Чеченской Республике (2,6%), Камчатском крае (2,9%) и Республике Калмыкия (3,2%)»<sup>11</sup>.

Сотрудничество государственных структур с внешними заинтересованными сторонами направлено на поиск перспективных программных решений, привлечение пользователей, которые могут выступать в качестве технологических партнеров и стратегических инвесторов и влиять на эффективность реализацию услуг. Разработчики технологических решений содействуют развитию технической инфраструктуры на основе предоставления экспертных знаний, необходимых для оцифровки различных категорий услуг и процессов принятия решений в государственном управлении.

Изменения в системе государственного управления, обусловленные разработкой и внедрением цифровых платформ, открывают новые возможности для предоставления информации широкой аудитории. Функциональные возможности цифровых платформ способствуют улучшению показателей качества и скорости доставки информации целевой аудитории благодаря повышению доступности и эффективности работы цифровых сервисов. Цифровые платформы позволяют реализовать механизм совместного управления, облегчая взаимодействие государственных структур с внешними заинтересованными акторами. Из данных Таблицы 1 видно, что в субъектах Российской Федерации активно внедряются цифровые платформы для принятия управленческих решений и совершенствования механизмов реализации программ и проектов. Удельный вес организаций Московской области, г. Санкт-Петербурга, Республики Татарстан, использующих цифровые технологии, составляет 21,8%, 15,1%, 18,3% соответственно к общему числу организаций указанных субъектов.

**Таблица 1. Показатели использования цифровых технологий в организациях по субъектам Российской Федерации: 2021<sup>12</sup>**

	Удельный вес организаций, использующих цифровые технологии, в общем числе организаций, %				
	Цифровые платформы	ERP-системы	Интернет вещей	Геоинформационные системы	Технологии искусственного интеллекта
<b>Российская Федерация</b>	<b>14,7</b>	<b>13,8</b>	<b>13,7</b>	<b>12,6</b>	<b>5,7</b>
<b>Центральный федеральный округ</b>	<b>15,5</b>	<b>15,5</b>	<b>14,2</b>	<b>11,2</b>	<b>6,6</b>
Белгородская область	16,4	16,1	14,0	15,7	7,9
Брянская область	12,5	13,1	9,6	12,8	6,0
Владимирская область	17,2	16,6	15,4	13,8	8,7
Воронежская область	13,9	16,5	12,4	13,0	6,3
Ивановская область	14,0	14,0	13,2	13,4	7,1

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Цифровые платформы повышают связность регионов // ИСИЭЗ НИУ ВШЭ [Электронный ресурс]. URL: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/799510914.pdf> (дата обращения: 10.09.2023).

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Источник: Индикаторы цифровой экономики: 2022: статистический сборник // ИСИЭЗ НИУ ВШЭ [Электронный ресурс]. URL: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/780810055.pdf> (дата обращения: 10.09.2023).

Калужская область	15,6	16,8	15,7	12,1	8,5
Костромская область	12,4	11,9	12,8	11,7	6,8
Курская область	12,5	12,2	8,6	13,6	5,4
Липецкая область	14,9	15,7	12,7	15,7	6,7
Московская область	21,8	20,8	21,9	12,6	10,6
Орловская область	12,6	12,5	9,6	11,3	5,9
Рязанская область	14,4	15,1	11,3	13,4	6,0
Смоленская область	17,5	17,0	17,9	14,0	11,2
Тамбовская область	16,1	13,8	12,3	17,0	6,1
Тверская область	12,4	12,7	11,5	11,5	5,8
Тульская область	20,2	15,8	16,2	13,7	7,1
Ярославская область	15,3	17,1	14,2	15,3	7,8
г. Москва	13,0	13,3	11,8	7,2	3,9
<b>Северо-Западный Федеральный округ</b>	<b>14,9</b>	<b>14,6</b>	<b>13,5</b>	<b>13,1</b>	<b>5,4</b>
Республика Карелия	14,8	13,6	11,5	14,0	6,0
Республика Коми	12,7	12,7	8,2	13,9	4,7
Архангельская область	11,9	14,3	10,9	15,4	4,6
в том числе:					
Ненецкий автономный округ	9,0	8,4	9,5	11,1	2,4
Архангельская область без автономного округа	12,3	15,1	11,1	15,9	4,9
Вологодская область	16,2	13,6	13,3	14,6	6,7
Калининградская область	14,0	10,8	13,1	13,5	4,5
Ленинградская область	17,0	15,0	16,9	15,4	6,0
Мурманская область	11,9	14,1	11,9	12,1	5,9
Новгородская область	20,5	18,8	20,8	14,6	11,1
Псковская область	16,7	12,9	14,4	15,3	6,9
г. Санкт-Петербург	15,1	15,9	13,9	10,6	4,2
<b>Приволжский Федеральный округ</b>	<b>14,1</b>	<b>14,1</b>	<b>13,0</b>	<b>12,6</b>	<b>5,5</b>
Республика Башкортостан	13,3	12,5	13,4	12,3	5,1
Республика Марий Эл	13,3	13,2	12,0	13,3	6,1
Республика Мордовия	10,0	10,0	9,9	10,4	4,1
Республика Татарстан	18,3	13,9	15,2	14,0	6,2
Удмуртская Республика	14,5	15,6	12,3	14,0	5,1
Чувашская Республика	13,2	12,8	12,2	11,3	5,1
Пермский край	17,1	16,7	16,4	13,4	6,7
Кировская область	9,7	10,7	9,2	10,9	5,1
Нижегородская область	13,8	17,1	12,1	12,4	5,2
Оренбургская область	13,2	14,0	13,8	12,4	6,1
Пензенская область	10,4	11,1	10,1	11,7	3,5
Самарская область	15,7	16,7	14,2	13,1	6,2
Саратовская область	13,1	13,0	12,3	12,5	5,8
Ульяновская область	11,7	12,9	9,4	12,7	4,0

Цифровизация процессов принятия решений в государственном управлении Российской Федерации позволяет улучшить внутри- и межведомственную коммуникацию и обмен данными, что приводит к расширению масштабов работы и сокращению времени для решения задач. Наряду с тем, что внедрение цифровых платформ меняет формат принятия решений в системе государственного управления, изменения, вызванные цифровыми технологическими решениями, также влияют на работников государственных органов, процессы и структуру межличностных и межведомственных электронных взаимодействий. Внедрение цифровых платформ сказывается на повышении индивидуальной и командной работоспособности сотрудников. Сотрудники затрачивают меньше времени на принятие решений и выполнение работ [Nauga et al. 2023]. Адаптация работников к цифровой среде имеет поведенческие последствия, когда, например, государственные служащие решают задачи с учетом новых целевых установок, норм и ценностных ориентиров.

Изменения процессов и структуры межличностных и межведомственных электронных взаимодействий, возникающие в результате повышения стандартизации, автоматизации и оцифровки данных, приводят к повышению эффективности процессов принятия управленческих решений на основе гибких методов организации управленческой работы, требующих реорганизации, организационного планирования и принятия решений. Внедрение цифровых платформ для принятия решений в государственном управлении может привести к снижению затрат на административные процессы посредством замены трудоемких аналоговых процессов автоматизированными вычислительными процессами принятия управленческих решений [Ibid.]. При этом не всегда наблюдается существенное снижение затрат от эффекта цифровизации, поскольку необходимо поддерживать дублирующие и параллельные системы аналоговых и цифровых процессов.

Внедрение цифровых платформ оказывает воздействие на организационную структуру государственного управления. Преобразовательные изменения направлены на государственные органы в целях их реструктуризации для масштабирования процессов предоставления онлайн-услуг. Изменения организационной структуры государственного управления в основном относятся к структурным трансформациям внутри отделов, что приводит к сокращению бюрократической нагрузки.

Постепенные изменения в системе государственного управления направлены на построение отношений между администрацией и отдельными гражданами. Особенности взаимодействия с гражданами меняются при внедрении государственных цифровых платформ. Цифровые платформы могут служить каналом связи, позволяющим гражданам осуществлять запросы, выражать свое мнение, участвовать в дискуссиях, вносить вклад в принятие решений и делиться отзывами о государственных услугах и программах [Ibid.]. При этом онлайн-участие граждан имеет свои особенности и ограничения в связи с тем, что органы государственного управления сталкиваются с некоторыми сложностями в части своевременного реагирования на мнения граждан, поступающие по цифровым каналам связи.

Развитие технологий цифрового участия граждан в процессах государственного управления может улучшить восприятие и понимание правительством потребностей граждан. Изменения в государственном управлении, вызванные внедрением цифровых платформ, способствуют формированию в обществе понимания о повышении прозрачности работы государственных структур. Размещение информации на государственных веб-сайтах, порталах и цифровых платформах позволяет гражданам самообразовываться и лучше понимать специфику принятия решений в государственном управлении. Повышение прозрачности работы государственных структур способствует росту эффективности принятия управленческих решений и в онлайн-, и в офлайн-

форматах. При этом остается нерешенным вопрос обеспечения равного доступа к онлайн-услугам всех граждан [Сорокина и др. 2019]. В настоящее время сохраняющееся неравенство в доступе к цифровым ресурсам обусловлено цифровым разрывом.

Внедрение цифровых платформ в систему государственного управления позволяет добиться положительных результатов в части снижения коррупции и повышения эффективности административных процессов. Следует также отметить, что процесс перехода на цифровые программные продукты не всегда идет быстрыми темпами ввиду постепенного совершенствования нормативной правовой базы, регулирующей общественные отношения, связанные с платформами. Синергетический эффект от цифровой трансформации системы государственного управления может привести к существенным выгодам, например, в социально-экономическом развитии и повышении результативности деятельности государственных структур.

Анализ процессов внедрения цифровых платформ для принятия стратегических решений в сфере экономики в трех регионах Российской Федерации, входящих в Центральный федеральный округ (Московская область), Приволжский федеральный округ (Республика Татарстан) и Северо-Западный федеральный округ (Санкт-Петербург), позволил определить, что совокупные эффекты от повышения прозрачности системы государственного управления позволяют решать социально-экономические задачи общества в краткосрочной перспективе и сократить уровень коррупционной составляющей. Граждане получают больше возможностей для принятия обоснованных и взвешенных решений на основе поиска информации на веб-ресурсах. В то же время могут последовать и негативные события от внедрения цифровых платформ в систему государственного управления: например, такие как усиление государственного надзора, неравный доступ к цифровым государственным услугам, а также недостаток цифровой культуры у пользователей.

Анализ практики внедрения цифровых платформ при принятии управленческих решений на региональном уровне в исследуемых регионах Российской Федерации позволяет заключить, что эффект от внедрения цифровых платформ при принятии стратегических решений в сфере экономики выражен в социально-экономических результатах, представленных в Таблице 2. Выбор платформ осуществлялся путем поиска информации в открытых источниках, перечень указанных платформ может являться не исчерпывающим.

Таблица 2. Эффект от внедрения цифровых платформ в регионах Российской Федерации<sup>13</sup>

Федеральный округ	Наименование цифровой платформы	Эффект от внедрения цифровых платформенных решений
Центральный федеральный округ (Московская область)	Цифровая платформа «Центр управления регионом»	С конца 2018 года цифровая платформа «Центр управления регионом» позволила решить более 6,2 млн проблемных вопросов жителей Московской области. С начала 2021 года на основе цифровой платформы было решено более 450 тыс. проблем жителей региона. Еженедельно цифровая платформа позволяет отработать порядка 10 тыс. вопросов <sup>14</sup> .
	Цифровая платформа «Малое и среднее предпринимательство»	Увеличилось количество цифровых сервисов (5 единиц в 2021 году, с увеличением до 22 единиц к 2024 году). Возросло количество пользователей услугами и сервисами цифровой платформы (30,0 тыс. единиц в 2021 году, с увеличением до 500 тыс. единиц к 2024 году). Увеличилось количество услуг и сервисов (50,0 тыс. единиц в 2021 году, с увеличением до 600 тыс. единиц к 2024 году). Наблюдается удовлетворенность заинтересованных сторон функциональными возможностями цифровой платформы (30% в 2021 году, с увеличением до 80% к 2024 году) <sup>15</sup> .
	Цифровая платформа «Мой экспорт»	Цифровая платформа предоставляет экспортерам онлайн-доступ к государственным и бизнес-услугам. Услуги цифровой платформы направлены на упрощение процедуры выхода на внешние рынки для потенциальных и начинающих экспортеров. Цифровая платформа обеспечивает бесшовное взаимодействие между бизнесом, государством и другими участниками внешнеэкономической деятельности <sup>16</sup> .
Северо-Западный федеральный округ (Санкт-Петербург)	Цифровая платформа «Центр опережающей профессиональной подготовки Санкт-Петербурга»	Сформировано информационное пространство для саморазвития, профессионального образования и карьерного роста. Внедрена система интеллектуального управления на основе анализа данных. Реализовано ускоренное обучение и профессиональная ориентация граждан. На рынок труда продвигаются новые и перспективные профессии. Расширены возможности обмена данными между заинтересованными сторонами. Ускорена интеграция платформы с федеральными и региональными информационными системами и с коммерческими порталами. Внедрена гибкая настройка системы с учетом потребностей региона <sup>17</sup> .
	Цифровая платформа управления территорией	Внедрение цифровой платформы позволило администрации принимать управленческие решения на 20% быстрее. При этом количество затрат снизилось на 8% <sup>18</sup> .
	Цифровая платформа обратной связи «Госуслуги. Решаем вместе» Санкт-Петербурга	На уровне региона расширены возможности предоставления услуг в цифровом виде. Повышено качество предоставления услуг, и сокращены сроки оказания услуг. Реализована автоматизация административных процедур, что привело к упрощению процесса получения услуг и снижению административных барьеров. Снизился уровень возможности возникновения коррупционной составляющей при оказании услуг. Наблюдается оптимизация расходов за счет унификации процессов и использования конструкторов <sup>19</sup> .

<sup>13</sup> Составлено авторами.

<sup>14</sup> Центр управления регионом (ЦУР) Московской области // Tadviser [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tadviser.ru/index.php/48r501502092> (дата обращения: 17.08.2023).

<sup>15</sup> Цифровая платформа МСП // Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/nacionalnyy\\_proekt\\_maloe\\_i\\_srednee\\_predprinimatelstvo\\_i\\_podderzhka\\_individualnoy\\_predprinimatelskoy\\_iniciativy/cifrovaya\\_platforma\\_msp/?ysclid=lm99agmb4483395507](https://www.economy.gov.ru/material/directions/nacionalnyy_proekt_maloe_i_srednee_predprinimatelstvo_i_podderzhka_individualnoy_predprinimatelskoy_iniciativy/cifrovaya_platforma_msp/?ysclid=lm99agmb4483395507) (дата обращения: 21.08.2023).

<sup>16</sup> Цифровая платформа «Мой экспорт» // АО «Российский экспортный центр» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.exportcenter.ru/digital-platform/> (дата обращения: 15.10.2023).

<sup>17</sup> Цифровая платформа Центра опережающей профессиональной подготовки Санкт-Петербурга // Официальный сайт компании Нетрика [Электронный ресурс]. URL: <https://netrika.ru/project/cifrovaya-platforma-centra-operejayuschey-professionalnoy-podgotovki-sankt-peterburga?ysclid=lmme15oqou69089547> (дата обращения: 04.09.2023).

<sup>18</sup> Цифровая платформа управления территорией муниципального образования от Sitronics Group обеспечила Сосновскому поселению выход на федеральный конкурс «Лучшая муниципальная практика» // SPBITRU [Электронный ресурс]. URL: <https://spbit.ru/news/Tsifrovaya-platforma-upravleniya-territoriyei-munitsipal-nogo-obrazovaniya-ot-Sitronics-Group-obespechila-Sosnovskomu-poseleniyu-vykhod-na-federal-nyi-konkurs-Luchshaya-munitsipal-naya-praktika-276962?ysclid=lmmlkyriyy480028599> (дата обращения: 06.09.2023).

<sup>19</sup> Государственные услуги // Нетрика [Электронный ресурс]. URL: [https://netrika.ru/solution/public\\_services?ysclid=lm9j3eyg35574697747#component\\_05](https://netrika.ru/solution/public_services?ysclid=lm9j3eyg35574697747#component_05) (дата обращения: 06.09.2023).

Приволжский федеральный округ (Республика Татарстан)	Цифровая платформа «Мои субсидии»	В Российской Федерации зарегистрировано 5,6 млн предпринимателей, из них 159 тысяч осуществляют деятельность в Татарстане и имеют возможность посредством взаимодействия с цифровой платформой получать государственную поддержку. Цифровая платформа позволяет получить доступ к субсидированию процентной ставки по кредитам, микрозаймам и поручительству по кредитам. В 2021 году 19 тысяч представителей малого и среднего бизнеса Республики Татарстан воспользовались мерами поддержки, предоставляемыми со стороны государства <sup>20</sup> .
	Цифровая платформа «Забота»	Цифровая платформа позволяет экономить до 20% времени при подаче заявления на получение выплат. Автоматизирован процесс внесения и проверки данных. Цифровой сервис уведомляет граждан о таких доступных мерах социальной поддержки для жителей Республики Татарстан, как получение субсидии на оплату ЖКУ инвалидам, ежемесячное пособие на ребенка, основная компенсация части родительской платы за детский садик, субсидия на оплату ЖКУ многодетным семьям, субсидия на проезд многодетным семьям, субсидия на лекарства многодетным семьям, ежемесячная денежная выплата на проезд пенсионерам. Пользователи имеют возможность отслеживать статус поданной заявки и точно знать сроки получения выплат <sup>21</sup> .
	Единая платформа учета ресурсов для Жилищного фонда Татарстана	Проект по внедрению единой платформы для учета энергоресурсов для Государственного Жилищного фонда Татарстана включает почти 4500 жилых домов (10 млн м <sup>2</sup> жилья). Единая цифровая платформа позволила объединить все текущие системы, а также приборы учета и вывести все необходимые данные в едином интерфейсе в понятном и удобном формате <sup>22</sup> .

Опыт внедрения цифровых платформ при принятии управленческих решений на региональном уровне в трех исследуемых регионах Российской Федерации может быть применен в других субъектах Российской Федерации с учетом внешних и внутренних факторов, оказывающих влияние на процессы цифровой трансформации.

Основными внешними факторами являются правовое регулирование общественных отношений, социально-экономическая ситуация в регионе и стране в целом, ожидания гражданского общества и технологическая зрелость государства. Эти факторы являются внешними по отношению к государственным структурам, поскольку они ограничивают интенсивность внедрения цифровых технологических решений внутри государственных органов и не всегда могут подвергаться корректировке со стороны субъектов государственного управления, действующих в пределах организационных границ.

Внутренняя группа факторов включает в себя организационные характеристики государственных структур, такие как размеры организационной и технологической инфраструктуры, влияющие на выстраивание взаимодействий между сотрудниками органов государственного управления и внешними заинтересованными сторонами, которые предоставляют экспертные знания и ресурсы, а также с активными потребителями государственных услуг.

Процессы внедрения цифровых платформ для принятия решений в государственном управлении приводят к улучшению доступа к информации и предоставления услуг, а также к ускорению процессов оцифровки документации и административных процедур с помощью программного обеспечения, которое позволяет повысить производительность и сократить расходы. Взаимоотношения с заинтересованными сторонами меняются на основе внедрения цифровых

<sup>20</sup> В Татарстане тестируют новую цифровую платформу для оказания мер поддержки бизнесу республики // Министерство экономики Республики Татарстан [Электронный ресурс]. URL: <https://mert.tatarstan.ru/index.htm/news/2042276.htm?ysclid=lm12mkqq83889908442> (дата обращения: 11.09.2023).

<sup>21</sup> В Татарстане заработала новая цифровая платформа «Забота» // Министерство цифрового развития государственного управления, информационных технологий и связи Республики Татарстан [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.tatarstan.ru/index.htm/news/1919113.htm> (дата обращения: 25.09.2023).

<sup>22</sup> Единая платформа учета ресурсов для Жилищного фонда Татарстана // NEKTA [Электронный ресурс]. URL: <https://nektatech/case-studies/edinaya-platforma-ucheta-resursov-dlya-zhilishhnogo-fonda-tatarstana/?ysclid=lm1652y88u937073744> (дата обращения: 13.09.2023).

платформ и порталов государственных и муниципальных услуг, облегчающих двустороннюю коммуникацию и снижающих административную нагрузку на заинтересованные стороны, обеспечивающих упрощение процедур предоставления услуг государственными служащими.

Совершенствование инструментов предоставления информации влияет на отношения, складывающиеся между органами государственного управления и различными акторами. При этом трансформационные изменения системы государственного управления не являются прямым следствием внедрения цифровых платформ. Во многом они получены посредством широкомасштабного обмена информацией в форме электронных документов при осуществлении полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления<sup>23</sup>, развития рынка широкополосного доступа в интернет («во втором квартале 2023 года объем рынка широкополосного доступа в интернет в России достиг 40,1 млрд рублей»<sup>24</sup>), усиления интенсивности обмена информацией между гражданами на основе социальных сетей, сервисных платформ и федеральной государственной информационной системы, обеспечивающей предоставление государственных и муниципальных услуг<sup>25</sup>, а также повышения подотчетности правительства путем предоставления онлайн-информации.

На основе выполненного исследования следует отметить, что существующие подходы к оценке изменений системы принятия решений в государственном управлении сосредоточены преимущественно на технологических изменениях, переводящих государственные услуги с аналогового формата на цифровой. Цифровая трансформация процессов принятия решений в государственном управлении в Российской Федерации является результатом постепенных шагов, которые оказывают социально-экономическое воздействие на общество и реализуются посредством динамичных и интеллектуальных стратегий цифровых преобразований ключевых отраслей экономики, социальной сферы, государственного управления, разработанных «во исполнение пункта 2 перечня поручений Президента Российской Федерации от 31 декабря 2020 года № Пр-2242»<sup>26</sup>, которые направлены на решение вопросов, в том числе о том, как организационные и административные процессы должны быть изменены, чтобы привести к повышению эффективности государственного управления.

### **Заключение**

Выполненное исследование может быть положено в основу определения того, как кумулятивные эффекты от внедрения цифровых платформ в систему государственного управления будут проявляться в долгосрочной перспективе. Сравнительное исследование результатов внедрения цифровых технологических решений позволит определить сходство между проблемами реализации проектов цифровой трансформации, а также выявить механизмы конструктивного решения государственными служащими проблем, возникающих в результате оцифровки различных категорий услуг и процессов принятия решений в государственном управлении.

<sup>23</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 31.07.2023) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2023). Статья 11.1. // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61798/54e508fb63403bf6cf29e07ddc4ce2ecdce21fc9/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/54e508fb63403bf6cf29e07ddc4ce2ecdce21fc9/) (дата обращения: 21.09.2023).

<sup>24</sup> Интернет-доступ. Рынок России и СНГ // Tadviser [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tadviser.ru/index.php/B8> (дата обращения: 07.10.2023).

<sup>25</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 31.07.2023) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Статья 21 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_103023/f0e222e9e17aae77ffea62e5f34f8b5a9e93bc6/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/f0e222e9e17aae77ffea62e5f34f8b5a9e93bc6/) (дата обращения: 23.09.2023).

<sup>26</sup> Стратегии цифровой трансформации // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: [https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/1064/?utm\\_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.com%2f%2f1681807398778](https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/1064/?utm_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.com%2f%2f1681807398778) (дата обращения: 04.09.2023).

Результаты выполненного исследования также могут быть использованы для того, чтобы определить, насколько полезными для всего общества оказались изменения, вызванные цифровой трансформацией ключевых отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления. Для этого необходимо использовать соответствующие методологии, которые позволяют оценить социально-экономический эффект от долгосрочных изменений, вызванных внедрением цифровых технологических решений. Перманентное исследование процессов внедрения цифровых платформ в систему государственного управления может обеспечить лучшее понимание того, как внешние и внутренние факторы влияют на процессы реализации и результаты цифровой трансформации с учетом того, что локальные изменения в системе принятия решений в государственном управлении в Российской Федерации могут аккумулироваться на протяжении определенного периода времени и приводить к различным радикальным изменениям.

Таким образом, в статье представлен комплексный анализ особенностей внедрения цифровых платформ в систему государственного управления с учетом региональных возможностей цифровой трансформации ключевых отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления. В работе показано влияние факторов на изменения в государственном управлении и обществе в целом, обусловленные цифровизацией. Отмечено, что внедрение цифровых технологий должно осуществляться на основе динамичных и интеллектуальных стратегий, которые приводят к культурным изменениям в обществе, а также создают новые форматы взаимодействия между гражданами и органами государственного управления.

#### Список литературы:

- Барышкин А.Г., Быков И.А., Игнатъева О.А., Кондратенко К.С. Городские коммуникационные платформы: критический анализ управленческой технологии // Управленческое консультирование. 2021. № 1(145). С. 20–31. DOI: [10.22394/1726-1139-2021-1-20-31](https://doi.org/10.22394/1726-1139-2021-1-20-31)
- Евсиков К.С. Государственно-правовые концепции использования информационных технологий в государственном управлении // Lex Russica (Русский закон). 2022. Т. 75. № 1. С. 74–86. DOI: [10.17803/1729-5920.2022.182.1.074-086](https://doi.org/10.17803/1729-5920.2022.182.1.074-086)
- Купряшин Г.Л., Шрамм А.Е. О проблемах информатизации в бюрократических системах и развитии общегосударственных информационных систем // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 80. С. 22–48. DOI: [10.24411/2070-1381-2019-10062](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2019-10062)
- Макейкина С.М., Горчакова Э.Р., Цыганов П.О., Бусалова С.Г., Кашина О.И. Цифровая трансформация государственного управления // Экономика и предпринимательство. 2021. № 7(132). С. 204–210. DOI: [10.34925/EIP.2021.132.7.032](https://doi.org/10.34925/EIP.2021.132.7.032)
- Мухаметов Д.Р., Симонов К.В. «Умное государство»: перспективы внедрения цифровых технологий государственного управления в России // Мир новой экономики. 2021. Т. 15. № 3. С. 17–27. DOI: [10.26794/2220-6469-2021-15-3-17-27](https://doi.org/10.26794/2220-6469-2021-15-3-17-27)
- Островская Н.В., Барыкин С.Е., Бузова А.Ю. Цифровизация проектного менеджмента в государственном и муниципальном управлении России // Стратегические решения и риск-менеджмент. 2020. Т. 11. № 2. С. 206–215. DOI: [10.17747/2618-947X-2020-2-206-215](https://doi.org/10.17747/2618-947X-2020-2-206-215)
- Плотников В.А., Маслюк А.В. Перспективы цифровизации процессов государственного управления // Управленческое консультирование. 2022. № 3. С. 87–94. DOI: [10.22394/1726-1139-2022-3-87-94](https://doi.org/10.22394/1726-1139-2022-3-87-94)
- Сорокина Г.П., Широкова Л.В., Астафьева И.А. Цифровые технологии как фактор повышения эффективности государственного и муниципального управления // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2019. № 2. С. 73–83. DOI: [10.25198/2077-7175-2019-2-73](https://doi.org/10.25198/2077-7175-2019-2-73)

Burlacu S., Loredana Popescu M., Diaconu A., Sârbu A. Digital Public Administration for Sustainable Development // *European Journal of Sustainable Development*. 2021. Vol. 10. Is. 4. P. 33–40. DOI: [10.14207/ejsd.2021.v10n4p33](https://doi.org/10.14207/ejsd.2021.v10n4p33)

Hauga N., Dan S., Mergel I. Digitally-Induced Change in the Public Sector: A Systematic Review and Research Agenda // *Public Management Review*. 2023. DOI: [10.1080/14719037.2023.2234917](https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2234917)

#### **References:**

Baryshkin A.G., Bykov I.A., Ignatieva O.A., Kondratenko K.S. (2021) Communication Platforms for Cities: Critical Analysis of Management Technology. *Upravlencheskoye konsul'tirovaniye*. No. 1(145). P. 20–31. DOI: [10.22394/1726-1139-2021-1-20-31](https://doi.org/10.22394/1726-1139-2021-1-20-31)

Burlacu S., Loredana Popescu M., Diaconu A., Sârbu A. (2021) Digital Public Administration for Sustainable Development. *European Journal of Sustainable Development*. Vol. 10. Is. 4. P. 33–40. DOI: [10.14207/ejsd.2021.v10n4p33](https://doi.org/10.14207/ejsd.2021.v10n4p33)

Evsikov K.S. (2022) State Legal Concepts of Information Technologies Application in Public Administration. *Lex Russica*. Vol. 75. No. 1. P. 74–86. DOI: [10.17803/1729-5920.2022.182.1.074-086](https://doi.org/10.17803/1729-5920.2022.182.1.074-086)

Hauga N., Dan S., Mergel I. (2023) Digitally-Induced Change in the Public Sector: A Systematic Review and Research Agenda. *Public Management Review*. DOI: [10.1080/14719037.2023.2234917](https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2234917)

Kupryashin G.L., Schramm A.E. (2020) On Problems of Informatization in Bureaucratic Systems and Development of National Information Systems. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 80. P. 22–48. DOI: [10.24411/2070-1381-2019-10062](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2019-10062)

Makeykina S.M., Gorchakova E.R., Tsyganov P.O., Busalova S.G., Kashina O.I. (2021) Digital Transformation of Public Administration. *Ekonomika i predprinimatel'stvo*. No. 7(132). P. 204–210. DOI: [10.34925/EIP.2021.132.7.032](https://doi.org/10.34925/EIP.2021.132.7.032)

Mukhametov D.R., Simonov K.V. (2021) “Smart Government”: Prospects for Introduction of Digital Technologies in Public Administration in Russia. *Mir novoy ekonomiki*. Vol. 15. No. 3. P. 17–27. DOI: [10.26794/2220-6469-2021-15-3-17-27](https://doi.org/10.26794/2220-6469-2021-15-3-17-27)

Ostrovskaya N.V., Barykin S.E., Burova A.Yu. (2020). Digitalization of Project Management in State and Municipal Government of Russia. *Strategicheskkiye resheniya i risk-menedzhment*. Vol. 11. No. 2. 206–215. DOI: [10.17747/2618-947X-2020-2-206-215](https://doi.org/10.17747/2618-947X-2020-2-206-215)

Plotnikov V.A., Maslyuk A.V. (2022) Prospects for Digitalization of Public Administration Processes. *Upravlencheskoye konsul'tirovaniye*. No. 3. P. 87–94. DOI: [10.22394/1726-1139-2022-3-87-94](https://doi.org/10.22394/1726-1139-2022-3-87-94)

Sorokina G.P., Shirokova L.V., Astafeva I.A. (2019) Digital Technologies as a Factor in Increasing the Efficiency of State and Municipal Government. *Intellekt. Innovatsi. Investitsii*. No. 2. P. 73–83. DOI: [10.25198/2077-7175-2019-2-73](https://doi.org/10.25198/2077-7175-2019-2-73)

Дата поступления/Received: 30.09.2023

Экономические вопросы управления  
Economic issues in administration

DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-180-193

Государственная финансовая политика России: особенности разработки и  
реализации в новых геополитических условиях

**Молчанов Игорь Николаевич**

Доктор экономических наук, профессор, SPIN-код РИНЦ: [1300-2679](#), ORCID: [0000-0003-4252-2387](#), [9392940@gmail.com](mailto:9392940@gmail.com)

Экономический факультет, МГУ имени М.В. Ломоносова; финансовый факультет, Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федерации, Москва, РФ

**Молчанова Наталья Петровна**

Доктор экономических наук, профессор, SPIN-код РИНЦ: [2983-2353](#), ORCID: [0000-0002-3019-0672](#), [2520641a@gmail.com](mailto:2520641a@gmail.com)

Факультет глобальных процессов, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ

**Аннотация**

В работе рассматриваются вопросы управления экономическими и финансовыми отношениями России в условиях формирования многополярного мира; представлен используемый в сфере финансов инструментарий экономического управления. В ретроспективном ключе проанализированы отечественные и зарубежные научные источники, а также рассмотрены методы государственного экономического и финансового регулирования в динамике их развития за период после мирового экономического кризиса 2008–2009 гг. и до настоящего времени. В результате выявлены особенности проводимой государственной финансовой политики с начала 2010-х гг. и ее модернизация в начале 2020-х гг.; обобщены применяемые на практике экономические и финансовые инструменты, представлены бюджетные, налоговые и таможенно-тарифные новшества стимулирования экономического роста и интеграционных процессов в национальной хозяйственной системе страны. Кроме того, обоснована необходимость мониторинга текущей ситуации и оперативного реагирования на ее особенности при выборе приоритетных средств регулирования. Установлена ключевая роль бюджетного планирования в функционировании финансовой сферы государства; подтверждена целесообразность согласования всеми участниками экономических отношений предпринимаемых действий в процессе тактического и стратегического управления финансами. При этом доказана необходимость своевременной мобилизации всех имеющихся ресурсов и согласованного применения бюджетных, налоговых и таможенно-тарифных инструментов в периоды возникновения кризисных ситуаций и усиления макроэкономической нестабильности. В качестве рекомендаций определены возможные векторы развития государственного финансового регулирования на экономическом пространстве России. Сделаны выводы о целесообразности активизации финансовой политики России в условиях новой геополитической реальности, более масштабном селективном задействовании методов финансового регулирования для обеспечения стабильного функционирования национальной экономики страны.

**Ключевые слова**

Структура финансовой политики, методы и инструменты финансового регулирования, бюджетная политика, финансовые отношения, макроэкономическая нестабильность.

**Для цитирования**

Молчанов И.Н., Молчанова Н.П. Государственная финансовая политика России: особенности разработки и реализации в новых геополитических условиях // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 100. С. 180–193. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-180-193

State Financial Policy of Russia: Features of Development and Implementation in New  
Geopolitical Conditions

**Igor N. Molchanov**

DSc (Economics), Professor, ORCID: [0000-0003-4252-2387](#), [9392940@gmail.com](mailto:9392940@gmail.com)

Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University; Faculty of Finance, Financial University under the Government of the  
Russian Federation, Moscow, Russian Federation

**Natalya P. Molchanova**

DSc (Economics), Professor, ORCID: [0000-0002-3019-0672](#), [2520641a@gmail.com](mailto:2520641a@gmail.com)

Faculty of Global Processes, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation

### **Abstract**

The article focuses on the issues of managing Russia's economic and financial relations in the conditions of a multipolar world formation. The toolkit of economic management in the field of finance is presented. Domestic and foreign scientific sources are analysed in a retrospective manner. Methods of state economic and financial regulation in the dynamics of their development over the period after the global economic crisis of 2008–2009 till now have been considered. As a result, features of the ongoing state financial policy since the beginning of the 2010s and its modernization in the early 2020s are identified; the economic and financial instruments used in practice are summarized and budgetary, tax and customs-tariff innovations to stimulate economic growth and integration processes in the national economic system of the country are presented. Furthermore, the need to monitor the current situation and promptly respond to its peculiarities when choosing priority means of regulation is justified. The key role of budget planning in the functioning of the financial sector of the state has been established; the expediency of coordination by all participants of economic relations of the actions taken in the process of tactical and strategic financial management has been confirmed. The need for the timely mobilization of all available resources and the coordinated application of budgetary, tax and customs-tariff instruments in times of crisis and increased macroeconomic instability has been proven. As recommendations possible vectors for developing state financial regulation in the economic space of Russia have been determined. Conclusions about the expediency of activating the financial policy of Russia in the new geopolitical reality, a larger-scale selective use of financial regulation methods to ensure the stable functioning of the country's national economy are made.

### **Keywords**

Structure of financial policy, methods and instruments of financial regulation, budget policy, financial relationships, macroeconomic instability.

### **For citation**

**Molchanov I.N., Molchanova N.P. (2023) State Financial Policy of Russia: Features of Development and Implementation in New Geopolitical Conditions. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 100. P. 180–193. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-180-193**

### ***Введение***

В современный период мирового развития происходит трансформация геополитических условий и усиливается макроэкономическая нестабильность, которая захватывает не только отдельные страны, но и регионы мира и распространяется в планетарном масштабе. В преодолении негативных последствий социально-экономической неустойчивости национальных экономик правительствами развитых и развивающихся стран используются различные регулятивные методы и меры, в том числе и административные. Однако ведущее место принадлежит методам и предпочтениям государственного экономического и финансового регулирования. Наиболее действенными являются бюджетные, налоговые и таможенно-тарифные инструменты (как стимулирующие, так и сдерживающие), реализуемые в ходе проведения государственной финансовой политики.

В новой геополитической реальности Россия активно развивает сотрудничество с дружественными и нейтральными странами разных регионов мира. Руководством страны прорабатываются варианты развития интеграционных процессов не только со странами Евразийского континента, но и глобального Юга. Укрепляются партнерские отношения между странами ЕАЭС, ШОС, БРИКС. Ключевым результатом саммита БРИКС в Йоханнесбурге (ЮАР, 2023 г.) стало принятие решения о расширении данной международной организации<sup>1</sup>. В кругу вопросов, вызывающих повышенную заинтересованность стран-партнеров, выделяются варианты расширения экономического и финансового взаимодействия.

### ***Обзор литературы***

В научной среде общепризнанной составной частью государственной системы управления является финансовое регулирование, методологической основой которого выступает финансовая политика как весьма значимая форма экономической политики страны. В дореволюционной России финансовая политика государства трактовалась как «разумное содействие экономическим успехам и развитию производительных сил страны». Именно такую трактовку представил министр финансов России С.Ю. Витте (1893 г.). Он полагал, что именно такая политика в сфере

<sup>1</sup> В БРИКС пригласили шесть новых стран // РБК [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/24/08/2023/64e5ca779a7947d3079ed0b2> (дата обращения: 25.08.2023).

государственного управления экономикой должна дать «наилучшие результаты и в отношении финансового хозяйства, возвышая, вместе с народным благосостоянием, платежные силы населения и умножая источники государственных доходов»<sup>2</sup>.

Основные положения финансовой политики государства исходят из теоретических постулатов финансовой науки. Теория государственных финансов и особенности организации бюджетного процесса в советский период (на примере СССР) и Федеративной Республики Германии описаны в фундаментальных трудах ведущих ученых – представителей отечественной и зарубежной научных школ<sup>3</sup>. Системное видение современных финансов на разных уровнях управления представлено в масштабных коллективных работах российских ученых-финансистов<sup>4</sup>.

В годы советской власти финансовые ресурсы страны находились в ведении государства. Бюджет страны как основной финансовый план утверждался в установленном порядке и приобретал силу закона. Переход России на рыночные отношения в 1990–2000-е гг. придал импульс развитию института государственного регулирования национальной экономики, научный базис которого составляют проводимая Правительством экономическая политика и ее составная часть — финансовая политика.

Ключевыми вопросами, формирующими методологические основы финансовой политики, являются ее цели и применяемые для их реализации инструменты. Цели государственной финансовой политики получили обоснование в ряде научных трудов. В работе, которая и сейчас сохраняет актуальность, цели финансовой политики понимаются как «предоставление общественных благ»; «перераспределение доходов или богатства»; «стабилизация экономики» [Масгрейв 2009, 20–21]. Данная концептуальная трактовка целей финансовой политики применяется в большинстве работ российских и зарубежных ученых-финансистов. По мнению исследователей, перераспределительная функция финансов ярко проявляется и на муниципальном уровне управления. Немецкая научная школа финансов рассматривает финансы муниципальных образований как низовое звено, имеющее исключительную важность в системе финансовых отношений федеративного государства<sup>5</sup>.

Понятие финансовой политики традиционно рассматривается учеными в дискуссионном ключе. В ряде публикаций финансовая политика представлена укрупненно, с выделением в ее составе денежно-кредитной (монетарной) и бюджетно-налоговой (фискальной) политики [Иванова 2014, 65]. В других публикациях финансовая политика рассмотрена более детально: в ее составе выделяются «бюджетная, налоговая, денежно-кредитная, таможенная и валютная политика» [Сабитова 2010, 8]. Однако в некоторых литературных источниках монетарная политика не входит в состав финансовой и позиционируется как самостоятельный элемент экономической политики государства. Как представляется, данная трактовка имеет право на существование ввиду высокой сложности структуры монетарной политики и специфики инструментария, применяемого для ее реализации. В современной России денежно-кредитная политика находится в ведении Центрального Банка. Ее основная цель — «защита и обеспечение устойчивости рубля посредством поддержания ценовой стабильности, в том числе для формирования условий сбалансированного и устойчивого экономического роста»<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Министерство финансовъ 1802–1902 гг. Часть II. СПб.: Экспедиция заготовления государственных бумаг 1902. С. 315.

<sup>3</sup> См., например: Дьяченко В.П. История финансов СССР (1917–1950 гг.). Ростов-Ярославский: Наука, 1978; Брюммерхофф Д. Теория государственных финансов: пер. 7-го нем. изд. / под общ. ред. А.Л. Кудрина, В.Д. Дзгоева. Владикавказ: Пионер-Пресс, 2002.

<sup>4</sup> См., например: Финансы: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. В.В. Ковалева. Москва: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007; Финансы: учебник / под ред. Е.В. Маркиной. Москва: КНОРУС, 2017.

<sup>5</sup> Циммерманн Х. Муниципальные финансы: учеб. Москва: Дело и Сервис, 2003.

<sup>6</sup> Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2023 год и период 2024 и 2025 годов // Банк России [Электронный ресурс]. URL: [http://www.cbr.ru/about\\_br/publ/ondkp/on\\_2023\\_2025/](http://www.cbr.ru/about_br/publ/ondkp/on_2023_2025/) (дата обращения: 06.08.2023).

Деятельность Министерства финансов Российской Федерации традиционно направлена на такие важнейшие компоненты, как налоговая, бюджетная и таможенно-тарифная политика. Однако при анализе государственных финансов в круг актуальных вопросов неизменно включается управление государственным долгом. Соответственно, объектом внимания высшего менеджмента страны становится долговая политика, которую вполне обоснованно можно классифицировать как вполне самостоятельный и исключительно важный компонент финансовой политики. Наряду с этим, исходя из общего понимания финансовой политики, в зависимости от типа субъектов финансовых отношений (государство, организации, домашние хозяйства) в ее структуре традиционно выделяются самостоятельные элементы, имеющие различные механизмы реализации: финансовая политика государства, финансовая политика организаций, финансовая политика домашних хозяйств.

У ряда исследователей имеют место определенные методологические разногласия относительно содержания (состава структурных компонентов) финансовой политики вследствие ее зависимости от типа субъектов финансовых отношений, которые детально проанализированы в работе [Молчанова 2018]. Несогласованность позиций разных авторов в определенной мере нивелируется определением финансовой политики как «совокупности мер, направленных на достижение целей и решение задач публично-правовых образований и других экономических субъектов при помощи финансовых инструментов» [Сабитова 2010, 8]. Данную формулировку целесообразно адаптировать применительно к форме государственной/муниципальной финансовой политики. При таком подходе главным вопросом становится уяснение особенностей характеризующих ее задач и рекомендуемых для использования методов и инструментов.

Вопросы развития финансовой политики и инструментария финансового регулирования являются предметом дискуссий отечественных ученых, например: «каковы цели финансовой политики и какие финансовые инструменты будут использоваться для достижения поставленных целей?» [Там же]. Традиционно постулируется следующий ответ: «цели финансовой политики не могут отличаться от целей социально-экономической политики государства» [Там же]. Однако вполне правомерным представляется также и понимание того, что Правительство страны в разные временные периоды, в зависимости от складывающейся макроэкономической ситуации и изменяющихся внешних и внутренних условий, может использовать (выбирать) разные методы и инструменты в процессе реализации финансовой политики для достижения заявленных целей экономического развития.

В поиске путей для согласования экономических решений в сфере управления финансами видное место заслуженно принадлежит опыту, который накоплен Правительством и Министерством финансов Российской Федерации. Применение новшеств в регулировании финансовой сферы прошло апробацию в течение продолжительного периода турбулентности в мировой экономике — начиная с периода глобальной финансово-экономической нестабильности 2008–2009 гг. и до настоящего времени.

В работе [Moreira et al. 2021] бразильские исследователи исходят из того, что в проведении финансовой политики, в зависимости от изменяющихся условий функционирования экономики страны, чередуются периоды доминирования фискальной либо монетарной политики. Для выявления хронологических рамок эндогенно определяемых режимов финансовой политики (а именно их активного и пассивного характера) и объяснения причин роста инфляции авторами рекомендуется применять наряду с эконометрическими моделями мотивационную теорию Р. Липера, в которой эмоциональные процессы представляются функционально едиными с мотивационными и перцептивными процессами.

Для зарубежной практики регулирования финансовых отношений в периоды усиления макроэкономических рисков актуальными являются вопросы надлежащего бюджетного регулирования (Good budgetary governance), в рамках которого реализуются принципы качественно иного финансового управления и проведения надлежащей бюджетной политики, имеющие контрциклическую направленность и стабилизационный характер. Базовыми принципами ответственной бюджетной политики являются: долгосрочная устойчивость общественных финансов, основанная на разносторонней оценке разного рода рисков; неукоснительное соблюдение бюджетных правил; строгая ориентация на рост эффективности и результативности расходов бюджета<sup>7</sup>.

### **Методология и методы исследования**

Объектом исследования служит финансовая политика государства в системе управления экономикой России. При проведении финансовой политики благоприятным фактором является сохранение устойчивости функционирования национальной финансовой системы<sup>8</sup>. Данный процесс сопряжен с достижением экономической стабильности, повышением эффективности и результативности применяемых специфических механизмов государственного финансового регулирования, основанного на национальном законодательстве. Предмет исследования — поиск наиболее приемлемых для обеспечения устойчивого функционирования финансовой системы страны методов и инструментов экономического и финансового регулирования, реализуемых на основе проводимой государством финансовой политики. В данном контексте интерес представляет реализуемая Министерством финансов Российской Федерации политика в сфере бюджетных, налоговых и таможенно-тарифных отношений.

Исследование основано на общенаучных и специальных методах познания. Теоретико-методологические вопросы исследовались с применением диалектического и аналитического методов; практические вопросы работы финансовых органов изучались на основе методов сравнений, контент-анализа, экспертных оценок. При анализе проводимой Правительством России финансовой политики использовались специальные информационные источники и документы, разрабатываемые Министерством экономического развития и Министерством финансов Российской Федерации. Источниками актуальной информации стали нормативные правовые и концептуальные документы, статистические материалы, научные публикации отечественных и иностранных авторов.

### **Анализ результатов исследования**

Проводимая в течение 2010-х гг. Правительством Российской Федерации стабилизационная финансовая политика была направлена на устранение макроэкономических дисбалансов и создание предпосылок для поддержания уверенных темпов роста национальной экономики. Ее базовые компоненты: «(1) плавающий курс и инфляционное таргетирование, (2) контроль над бюджетным дефицитом и ориентация на сбалансированность при низких ценах на нефть и (3) точечная антикризисная поддержка» [Силуанов 2017, 51].

В начале 2020-х гг. была поставлена задача выхода страны на среднемировые показатели макроэкономической динамики — ориентировочно 3,0–3,5%. Усилия предполагалось направить на принятие мер по приведению экономики страны в «равновесие с устойчивой и предсказуемой макроэкономической средой и более качественной структурой бюджетных расходов» [Там же, 52].

<sup>7</sup> Draft Recommendation of the OECD Council on the Principles of Budgetary Governance // OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf> (дата обращения: 08.08.2023).

<sup>8</sup> Под устойчивостью финансовой системы понимается поддержание согласованного функционирования всех ее элементов: финансов государства, финансов организаций, финансов домашних хозяйств.

Однако практическое решение разработанных Правительством страны финансовых мер было отложено в связи с эпидемией коронавирусной инфекции.

Задачи финансовой политики Российского государства трансформируются в силу действия разных факторов. С одной стороны, это внешние причины, которые происходили под влиянием сложных геополитических, геоэкономических и других глобально протекающих процессов в современном мире. С другой стороны, это внутренние причины, возникающие по мере объективно накапливающихся социально-экономических изменений в национальной экономике страны. В 2020–2021 гг. состав и динамика применяемых методов и инструментов определялись в условиях борьбы с распространением пандемического кризиса, а затем и ликвидации его последствий; в 2022–2023 гг. — в условиях проведения Россией СВО. И в эти же сложные периоды осуществлялось решение задачи по переходу национального хозяйства к обновленной модели экономического роста.

В 2020–2021 гг. (в период пандемии COVID-19) разные государства мира столкнулись со сходными проблемами, затруднившими функционирование национальных экономик: спадом производства, который инициировал закрытие организаций и многократный рост безработицы, снижением реальных доходов семей и пр. [Wildman et al. 2021, 7]. В сложившихся макроэкономических условиях правительства развитых и развивающихся стран использовали разнообразные формы поддержки населения и бизнеса с использованием фискальных и монетарных инструментов.

В Российской Федерации во время развития пандемии COVID-19 и развертывания системы мер по ее преодолению последовательно осуществлялась политика контрциклического смягчения и поддержки экономического роста [Молчанов, Молчанова 2021, 92–94]. Результативной мерой, которая существенно снизила риски заболевания коронавирусной инфекцией, стало превентивное введение для населения дистанционной формы работы, режима самоизоляции, предоставление пособий при потере работы; для организаций реального сектора — отсрочка обязательных платежей. В этот период характерной реакцией властных структур стали действия по принятию и реализации антиковидных программ, антикризисных мер по восстановлению предпринимательской активности. Для ускоренного достижения национальных целей развития изыскивались дополнительные финансовые ресурсы, которые в приоритетном порядке направлялись на социально ориентированные мероприятия и проекты. Уровень государственных расходов в процентах к ВВП резко вырос и составил в 2020 г. 39,8%, в 2021 г. — 36,0%. Данные меры смягчили падение экономики (в 2020 г. темпы роста ВВП составили 97,3% к уровню 2019 г.) и оказали стимулирующее влияние на состояние экономики (в 2021 г. темпы роста ВВП составили 104,7% к уровню 2020 г.)<sup>9</sup>.

В 2022 г. произошло радикальное обострение геополитических противоречий в мире в связи с введением западными странами беспрецедентных экономических и финансовых санкций против России. Их конечной целью было нанесение ущерба народнохозяйственному комплексу, а в качестве одного из последствий планировалась дестабилизация национальной финансовой системы. Руководством страны своевременно были предприняты необходимые усилия по нормализации ситуации и внесению корректив в проводимую экономическую политику. Это позволило на основе принятия согласованного комплекса мер по обеспечению ценовой и финансовой стабильности в короткие сроки адаптировать экономику к условиям перестройки хозяйственных связей и сохранить потенциал для будущего развития. Одновременно осуществлялись мероприятия по максимальному сохранению рабочих мест и оказанию поддержки категориям граждан с низкими доходами. Результатом системно предпринятых Правительством

<sup>9</sup> Российский статистический ежегодник. 2022: Стат.сб. М.: Росстат, 2022. С. 52.

России действий стало недопущение существенного падения выпуска продукции и услуг. Объем производства ВВП в 2022 г. достиг 153 трлн 435,2 млрд руб. По отношению к 2021 г. индекс физического объема ВВП несколько снизился (до 97,9%), а индекс-дефлятор составил 115,8%<sup>10</sup>.

В настоящее время в состав Российского федеративного государства входят 89 субъектов Российской Федерации<sup>11</sup>. В условиях новой геополитической реальности и трансформации международных хозяйственных связей приоритетным стало селективное применение инструментария финансового регулирования. На плановый период 2023–2025 гг. бюджетной политикой страны предусматривается «повышение благосостояния и улучшение качества жизни граждан», базирующееся на «обеспечении устойчивых темпов роста экономики и расширении потенциала сбалансированного развития»<sup>12</sup>. Федеральный бюджет на данный трехлетний период сформирован при ужесточении санкционных ограничений. В синтетическом виде цели и задачи государственной финансовой политики находят отражение в прогнозных документах (Таблица 1), на основе которых выстраиваются финансовые планы (бюджеты) государства.

**Таблица 1. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации (базовый вариант) (2021–2025 гг.)<sup>13</sup>**

Показатель	2021	2022	2023	2024	2025
Цена на нефть марки «Юралс», долл. США за баррель	69,1	80,0	70,1	67,5	65,0
Курс доллара среднегодовой, руб. за долл. США	73,6	68,1	68,3	70,9	72,2
Индекс потребительских цен на конец года, в % к декабрю	8,4	12,4	5,5	4,0	4,0
ВВП, %	4,7	-2,9	-0,8	2,6	2,6
Инвестиции в основной капитал, %	7,7	-2,0	-1,0	3,9	3,7
Промышленное производство, %	6,4	-1,8	-1,3	2,2	2,3
Реальные располагаемые доходы населения, %	3,0	-2,2	1,6	2,8	2,5
Реальная заработная плата, %	4,5	-2,0	2,6	2,9	2,8
Оборот розничной торговли, %	7,8	-6,1	2,7	3,7	3,1
Экспорт товаров, млрд долл. США	494,4	578,6	529,0	522,0	530,4
Импорт товаров, млрд долл. США	304,0	276,2	303,3	317,5	330,3

Следует подчеркнуть, что в противовес неизменности целевых установок экономической и финансовой политики, задачи бюджетной политики и инструменты ее исполнения трансформируются под влиянием динамики текущего положения в национальной экономике. Исходя из сложности геополитической ситуации, в механизм проведения бюджетной политики

<sup>10</sup> Росстат представляет вторую оценку ВВП за 2022 год // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/313/document/203214> (дата обращения: 08.08.2023).

<sup>11</sup> Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал четыре федеральных конституционных закона о вхождении Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей в состав Российской Федерации // Государственная Дума [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.gov.ru/news/55420/> (дата обращения: 08.08.2023).

<sup>12</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов. С. 2 // Минфин РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/11/main/2023-2025.pdf> (дата обращения: 06.08.2023).

<sup>13</sup> Составлено авторами по: «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов». С. 11–12 // Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/file/d7f5f5dea44bda4c30d42aac04cc1fca/prognoz\\_socialno\\_ekonom\\_razvitiya\\_rf\\_2022-2024.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/d7f5f5dea44bda4c30d42aac04cc1fca/prognoz_socialno_ekonom_razvitiya_rf_2022-2024.pdf) (дата обращения: 09.08.2023).

в 2022 г. оперативно вносились изменения посредством принятия целого ряда мер по двум укрупненным направлениям. Первое из них — обеспечение финансовой и ценовой стабилизации; второе — контрциклическая направленность бюджетной политики.

Реализация решения по первому направлению — о поддержании финансовой устойчивости национальной экономики России и ценовой стабилизации — была возложена на «бюджетные правила» и другие инструменты и «институты ответственной макроэкономической политики, обеспечивающие устойчивость государственных финансов, а также сбалансированную денежно-кредитную политику»<sup>14</sup>. Успешному осуществлению заявленных мер способствовали своевременно предпринятые действия по укреплению суверенной финансовой инфраструктуры: создание НСПК и СПФС<sup>15</sup>. Существенную позитивную роль сыграло введение расчетов между странами-партнерами в национальных валютах.

Полученные результаты стали возможными благодаря согласованной работе двух финансовых ведомств (Минфина и Банка России) по стабилизации национальной финансовой системы. Было проведено «временное повышение процентных ставок, осуществлялись мероприятия по контролю за денежными потоками, выполнялись операции по насыщению ликвидностью и капиталом финансовой системы»<sup>16</sup>. Все названные и другие своевременные и системно предпринятые действия привели к укреплению платежного баланса страны, позволили стабилизировать ресурсную базу и наладить бесперебойную работу финансовых организаций.

Реализация решения по второму направлению — об «обеспечении контрциклической направленности бюджетной политики (в сопряжении с денежно-кредитной политикой)»<sup>17</sup> — проводилась с расчетом на максимальное использование располагаемой ресурсной базы и имеющихся производственных мощностей в средне- и долгосрочной перспективе для минимизации влияния вынужденной перестройки хозяйственных связей. В этих целях использовались встроенные контрциклические механизмы. Для финансирования антикризисных программ производились не запланированные ранее бюджетные ассигнования. Дополнительные расходы были направлены на своевременное обеспечение производственной деятельности системообразующих отраслей финансовыми средствами в требуемом объеме. Приоритетом стало достижение согласованности в работе отдельных ведомств при определении потребностей в оборудовании, получаемом за счет поставок по импорту. Дополнительным социальным стимулом явились выплаты пособий семьям с детьми школьного возраста. В результате предпринятых действий наметилась стабилизация положения в сферах производства и занятости, были созданы предпосылки для установления новых логистических цепочек поставок с дружественными и нейтральными странами.

### **Обсуждение результатов исследования**

В текущий временной период в центре внимания проводимой Правительством России финансовой политики находится бюджетная политика, в основе которой — разработка и реализация главного финансового плана страны — федерального бюджета. Именно потому, что цель бюджетной политики обладает временной преемственностью и ориентирована на долгосрочную

<sup>14</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов. С. 4–5 // Минфин РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/11/main/2023-2025.pdf> (дата обращения: 06.08.2023).

<sup>15</sup> НСПК — Национальная система платежных карт; СПФС — Система передачи финансовых сообщений Банка России.

<sup>16</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов. С. 3 // Минфин РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/11/main/2023-2025.pdf> (дата обращения: 06.08.2023).

<sup>17</sup> Там же. С. 5

перспективу, она концентрируется на создании благоприятных условий (предпосылок) для функционирования национального хозяйства, обеспечивающих эффективное перераспределение финансов в экономике.

На исполнение Плана первоочередных действий Правительства по развитию российской экономики в 2022 г. было направлено около 4,5 трлн рублей. Запланированный общий объем бюджетных средств (так называемый «совокупный фискальный стимул/импульс»), по официальной информации Министерства финансов, в 2022 г. составил более 8 трлн рублей. Он был реализован преимущественно за счет дополнительных нефтегазовых доходов, использования ликвидных активов и привлечения инвестиционных ресурсов ФНБ, а также введения налоговых льгот различным группам экономических субъектов<sup>18</sup>.

Успешное проведение финансовой и ценовой стабилизации способствовало сохранению устойчивости нефинансового сектора и росту добавленной стоимости. В наиболее уязвимых отраслях значимая часть вынужденных потерь была абсорбирована различными программами поддержки. Была проведена реструктуризация сроков уплаты налогов и взносов, расширился доступ к программам льготного финансирования. Данные меры позволили сохранить относительную стабильность индикаторов производственной активности в базовых отраслях реального сектора и укрепить финансовую дисциплину хозяйствующих субъектов как налогоплательщиков. Определенное сокращение физических объемов экспорта вследствие жестких антироссийских санкционных мер было компенсировано ростом мировых цен на отдельные группы товаров и услуг и поэтому не оказало существенного влияния на финансовое состояние производственных отраслей.

При финансировании бюджетного стимула в 2022 г. учитывались весьма специфические факторы: временный рост инфляции и процентных ставок и приостановка операций по «бюджетным правилам». Реализация ряда тактических действий была направлена на укрепление национальной валюты и способствовала сравнительно быстрой нормализации процентных ставок, что сопровождалось расширением возможностей реального сектора в получении заемных средств. Это позволило смягчить адаптацию инновационных инструментов экономического механизма, рекомендованных экспертами для селективного применения, и нормализовать деятельность сегментов финансового рынка. Оперативно вводимые новшества в период перестройки хозяйственных связей позволили повысить доступность импорта. Однако, по мнению экспертов, приостановка «бюджетных правил» и другие экстраординарные меры «в среднесрочной перспективе создают угрозу для устойчивости макроэкономических условий и финансовой стабильности»<sup>19</sup>. Именно вследствие этих опасений был запланирован, а в дальнейшем и произошел возврат к институту «бюджетных правил».

Для содействия новациям, предусмотренным в финансовом плане страны на 2022–2024 гг., задачи бюджетной политики были переориентированы на следующие два направления: во-первых, на совершенствование налогообложения в добывающих отраслях национальной экономики; во-вторых, на обеспечение совокупного роста бюджетных расходов (примерно на 2/3 по сравнению с 2020 г.). Предположительно, в совокупности с мероприятиями по совершенствованию структуры бюджетных расходов данные меры в обозримом будущем приведут к повышению результативности использования финансовых ресурсов на реализацию целей и приоритетов национального развития<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Там же. С. 8.

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> Там же. С. 9–10.

Трансформация финансовой политики в 2023–2025 гг. осуществляется согласно инструментам, заложенным в трехлетнем финансовом плане государства. В сформированном с учетом Посланий Президента программном разрезе федерального бюджета представлены объемы бюджетных ассигнований на исполнение национальных проектов и программ, предусматриваются средства на финансирование стратегических инициатив Правительства России: в частности, в 2023 г. запланировано 279,1 млрд рублей, в 2024 г. — 322,7 млрд рублей, в 2025 г. — 260,6 млрд рублей соответственно<sup>21</sup>.

Предпринимаются меры по постепенной адаптации экономики в течение переходного периода (2023–2024 гг.) к новым геополитическим условиям. Предусмотрено формирование предельных расходов федерального бюджета в соответствии с измененными «бюджетными правилами». По концепции высшего менеджмента Министерства финансов, это «позволит сохранить доверие к проводимой финансовой политике и доступность финансовых ресурсов государства для внебюджетного сектора». В этих целях запланировано временное превышение предельного размера расходов федерального бюджета: на 2,9 трлн рублей в 2023 г. и на 1,6 трлн рублей в 2024 г.<sup>22</sup> В результате реализации данных мер к 2025 г. предполагается переход к нормальному уровню расходов федерального бюджета в полном соответствии с новой конструкцией «бюджетных правил».

В 2023 г. вследствие ожидаемого сокращения нефтегазовых доходов есть вероятность некоторого снижения уровня доходов федерального бюджета. На понижительную динамику может оказать влияние целый ряд факторов. Согласно прогнозам, самые существенные из них связаны с изменениями в российском законодательстве. Например, происходит рост экспортных пошлин и НДС на природный газ, налога на прибыль экспортеров СПГ. На этом фоне осуществляется корректировка демпфирующего механизма в обратном акцизе на нефтяное сырье, проводится сопутствующее уточнение надбавки в ставке НДС на нефть. В этом же направлении действует введение экспортных пошлин на удобрения и уголь. Предполагается, что снижение ставки ввозных пошлин на товары «критического» импорта, расширение льгот и преференций в рамках «IT-маневра» принесут весомые экономические преференции. Востребованной социальной мерой является предоставление льгот для туристской и иных отраслей национального хозяйства<sup>23</sup>.

Существует предположение, что представленные фискальные и другие вводимые инструменты могут выступить своего рода стимулами и в целом успешно корреспондировать с традиционными целями и задачами бюджетной политики. Однако согласно экспертному мнению, применяемый финансовый механизм не направлен на существенное облегчение налогового бремени. В этой связи более активная работа региональных властных структур по инвестированию производственных отраслей могла бы стать акселератором территориального развития и существенно повлиять на результативность деятельности экономических субъектов [Marques 2020, 14]. Данное заключение подтверждает ключевую роль инвестиций и благоприятного инвестиционного климата в поддержании устойчивости регионального хозяйства [Омурканов 2022, 195]. Именно в этой связи разнообразные меры финансового регулирования при их системном применении позволят получить весомый положительный результат для национальной экономики страны.

В 2023–2025 гг. прогнозируемыми причинами снижения доли нефтегазовых доходов с 8 до 5% ВВП станут «стабилизация ценовой конъюнктуры, сокращение объемов экспорта природного газа, увеличение доли добычи нефти на месторождениях с льготными режимами

<sup>21</sup> Там же. С. 43.

<sup>22</sup> Там же. С. 58.

<sup>23</sup> Там же. С. 59.

налогообложения, ...применение начиная с 2024 г. нового вычета для выработанных месторождений в рамках режима НДС»<sup>24</sup>. Согласно прогнозу, на фоне восстановления экономического роста объем и структура ненефтегазовых доходов федерального бюджета ожидаются достаточно стабильными (11,5% ВВП). При соблюдении названных условий уровень долговой нагрузки будет приемлемым (Таблица 2).

**Таблица 2. Государственный долг Российской Федерации (2021–2025 гг.), млрд рублей<sup>25</sup>**

Показатель	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Объем государственного долга</b>	20921,9	23407,4	25368,6	27679,0	29939,5
в % к ВВП	16,0	16,0	16,9	17,3	17,5
<b>В т.ч. по госгарантиям</b>	2126,2	5446,9	5684,4	5846,7	6002,5
в % к ВВП	1,6	3,7	3,8	3,7	3,5
<b>Внутренний госдолг</b>	16486,4	18890,3	20697,0	22804,3	24994,0
в % к общему объему	78,8	80,7	81,6	82,4	83,5
<b>Внешний госдолг</b>	4435,4	4517,0	4671,6	4874,7	4945,5
в % к общему объему	21,2	19,3	18,4	17,6	16,5

Основываясь на оценке экспертов, следует с осторожностью подходить к росту государственных заимствований, поскольку данный источник не должен рассматриваться как универсальное средство противодействия внешним шокам. Одновременно активное использование заемных средств может усугубить разбалансированность федерального бюджета и потребует дополнительных финансовых ресурсов для погашения государственного долга в будущие периоды [Косов и др. 2023, 23].

Вследствие продолжающихся санкций со стороны недружественных стран в отношении России ключевым инструментом в развитии международных интеграционных процессов на территории Евразии становится таможенно-тарифное регулирование. В среднесрочной перспективе прогнозируются изменения в структуре международной торговли. Формируются новые экспортные потоки в развитии взаимной торговли стран – членов ЕАЭС [Глазьев 2023, 9–10]. В складывающихся условиях международного сотрудничества предполагается повышение конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей посредством использования ряда значимых факторов. Положительно повлияют понижательные тенденции в динамике издержек операторов внешнеэкономической деятельности, позитивные изменения в структуре внешней торговли, выработка стимулов для инвестиций в реальные активы, согласованное противодействие инфляции в глобальном масштабе<sup>26</sup>.

Зоны свободной торговли являются весьма значимым инструментом таможенно-тарифной политики. Либерализация правил международного сотрудничества России с отдельными странами происходит в рамках создаваемых на уровне ЕАЭС зон свободной торговли. Предполагается, что результатом согласованных сторонами преимуществ в торговле станет рост коммерческих

<sup>24</sup> Там же. С. 60.

<sup>25</sup> Составлено авторами по: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов. С. 64–65 // Минфин РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/11/main/2023-2025.pdf> (дата обращения: 06.08.2023).

<sup>26</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов. С. 57 // Минфин РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/11/main/2023-2025.pdf> (дата обращения: 06.08.2023).

доходов от тарифных преференций. Одновременно подобное стимулирование бизнеса будет способствовать развитию как внутрирегиональной, так и межстрановой конкуренции на трансформирующихся товарных и финансовых рынках ЕАЭС.

Согласно экспертному мнению, в круг вопросов приоритетной важности входит работа над созданием сбалансированного нормативно-правового подхода к контролю за проведением экспортно-импортных операций. Результатом должна стать регламентация процедур по формированию согласованной таможенно-тарифной политики в рамках ЕАЭС. Эта деятельность включает ряд согласительных процедур<sup>27</sup>. Работа в данном направлении уже ведется: сформирован «Перечень решений в сфере таможенно-тарифного регулирования, принятых в 2021–2022 годах». Он содержит: номер и дату решения Коллегии ЕЭК/Совета ЕЭК; наименование товара; содержание меры<sup>28</sup>. Полезность названных документов не вызывает сомнения, так как их применение будет способствовать наведению порядка в сфере таможенно-тарифного регулирования.

### **Заключение**

В заключение целесообразно еще раз акцентировать внимание на важности финансовой политики и ее ключевом месте в системе видов и типов экономической политики: «Финансовая политика является наиболее активным направлением экономической политики, поэтому чрезвычайно велик интерес к ней и экспертов, и практиков» [Иванова 2014, 64]. Вследствие исключительно высокой значимости финансовой политики для функционирования всей системы государственного управления следует сконцентрировать усилия на систематизации всего арсенала средств — методов и инструментов экономического и финансового регулирования, и разработке инновационных механизмов для их своевременной реализации и масштабного применения в хозяйственной практике. С течением времени ценность инструментария государственной финансовой политики не только не снижается, но и последовательно возрастает. Объективно существуют определенные, вполне объективные противоречия между декларативно заявленными целями финансовой политики и динамично изменяющейся под влиянием внешних и внутренних факторов макроэкономической ситуацией. Принимаемые высшим финансовым менеджментом решения отражают позицию руководства страны в экономической сфере. Успешность их реализации свидетельствует о правильном выборе финансовых инструментов в деле управления национальной экономикой России. Накопленный опыт работы Правительства России в финансовой сфере имеет существенную пользу для стран -членов ЕАЭС, ШОС, БРИКС и других международных интеграционных объединений государств.

### **Список литературы:**

Глазьев С.Ю. Долгосрочная перспектива развития ЕАЭС // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2023. Т. 17. № 2(44). С. 9–10. DOI: [10.22394/2073-2929-2023-02-9-10](https://doi.org/10.22394/2073-2929-2023-02-9-10)

Иванова Н.Г. Финансовая политика: вопросы методологии и современной российской практики // Вестник финансового университета. 2014. № 1(79). С. 64–73.

Косов М.Е., Чалова А.Ю., Ахмадеев Р.Г., Голубцова Е.В. Федеральный бюджет и бюджетно-налоговая политика государства: макроэкономическая адаптация до 2025 года // Финансовый журнал. 2023. Т. 15. № 2. С. 8–26. DOI: [10.31107/2075-1990-2023-2-8-26](https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-2-8-26)

<sup>27</sup> На первом этапе планируется завершить создание сводного перечня товаров, в отношении которых государствами -членами ЕАЭС применяются вывозные таможенные пошлины. На втором этапе предстоит разработка проекта соглашения о нормативных принципах уплаты, зачисления и перечисления сумм вывозных таможенных пошлин при вывозе товаров в третьи страны с таможенной территории ЕАЭС. На третьем этапе предполагается разработка проекта соглашения о гармонизированной системе подтверждения происхождения вывозимых товаров ЕАЭС.

<sup>28</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов. С. 136–154 // Минфин РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/11/main/2023-2025.pdf> (дата обращения: 06.08.2023).

Масгрейв Р.А. Государственные финансы: теория и практика. Москва: Бизнес Атлас, 2009.

Молчанов И.Н., Молчанова Н.П. Государственное финансовое регулирование в период усиления глобальной нестабильности // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. № 85. С. 84–103. DOI: [10.24412/2070-1381-2021-85-84-103](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2021-85-84-103)

Молчанова Н.П. Концепция построения финансовой политики в трудах отечественных исследователей и ее практическая реализация // Экономика. Налоги. Право. 2018. Т. 11. № 1. С. 50–58. DOI: [10.26794/1999-849X-2018-11-1-50-58](https://doi.org/10.26794/1999-849X-2018-11-1-50-58)

Омурканов Ы.К. Возможности государственного регулирования условий инвестиционного климата // Экономическое переустройство Казахстана в условиях мирового геополитического кризиса: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Института экономики КН МНВО РК. Алматы: Институт экономики КН МНВО РК, 2022. Т. 1. С. 195–199.

Сабитова Н.М. Государственная финансовая политика: проблема целей // Дайджест-финансы. 2010. № 10(190). С. 9–13.

Силуанов А.Г. Задачи финансовой политики Российской Федерации на среднесрочную перспективу // Вестник Финансового университета. 2017. Т. 21. № 3(99). С. 50–56.

Marques P. New Industrial Policy and the Role of Executive Agencies at the Subnational Level // INGENIO Working Paper Series. 2020. № 2020–02. DOI: [10.13140/RG.2.2.14752.20483](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.14752.20483)

Moreira T.B.S., Mendonça M.J., Sachsida A. Fiscal and Monetary Policy Rules in Brazil: Empirical Evidence of Monetary and Fiscal Dominance // CEPAL Review. 2021. № 135. P. 81–104.

Wildman J.L., Nguyen D.M., Duong N.S., Warren C. Student Teamwork during COVID-19: Challenges, Changes, and Consequences // Small Group Research. 2021. Vol. 52. Is. 2. P. 119–134.

#### References:

Glazyev S.Yu. (2023) Long-term Development Perspective of the EAEU. *EvrAziyskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika*. Vol. 17. No. 2(44). P. 9–10. DOI: [10.22394/2073-2929-2023-02-9-10](https://doi.org/10.22394/2073-2929-2023-02-9-10)

Ivanova N.G. (2014) Financial Policy: Methodology and Russian Modern Practice Matters. *Vestnik finansovogo universiteta*. No. 1(79). P. 64–73.

Kosov M.E., Chalova A.Yu., Akhmadeev R.G., Golubtsova E.V. (2023) Federal Budget and State Fiscal Policy: Macroeconomic Adaptation until 2025. *Finansovyy zhurnal*. Vol. 15. No. 2. P. 8–26. DOI: [10.31107/2075-1990-2023-2-8-26](https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-2-8-26)

Marques P. (2020) New Industrial Policy and the Role of Executive Agencies at the Subnational Level. *INGENIO Working Paper Series*. № 2020–02. DOI: [10.13140/RG.2.2.14752.20483](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.14752.20483)

Molchanov I.N., Molchanova N.P. (2021) Government Financial Regulation in a Period of Increasing Global Instability. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 85. P. 84–103. DOI: [10.24412/2070-1381-2021-85-84-103](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2021-85-84-103)

Molchanova N.P. (2018) The Concept of Financial Policy in the Works of Domestic Economists and Practical Implementation. *Ekonomika. Nalogi. Pravo*. Vol. 11. No. 1. P. 50–58. DOI: [10.26794/1999-849X-2018-11-1-50-58](https://doi.org/10.26794/1999-849X-2018-11-1-50-58)

Moreira T.B.S., Mendonça M.J., Sachsida A. (2021) Fiscal and Monetary Policy Rules in Brazil: Empirical Evidence of Monetary and Fiscal Dominance. *CEPAL Review*. No. 135. P. 81–104.

Musgrave R.A. (2009) Public Finance in Theory and Practice. Moscow: Biznes Atlas.

Omurkanov Y.K. (2022) *Vozmozhnosti gosudarstvennogo regulirovaniya usloviy investitsionnogo klimata* [Possibilities of state regulation of investment climate conditions]. *Ekonomicheskoye pereustroystvo Kazakhstana v usloviyakh mirovogo geopoliticheskogo krizisa: materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, posvyashchennoy 70-letiyu Instituta ekonomii KN MNVO RK*. Almaty: Institut ekonomiki KN MNVO RK. Vol. 1. P. 195–199.

Sabitova N.M. (2010) *Gosudarstvennaya finansovaya politika: problema tseley* [State financial policy: The problem of goals]. *Daydzhest-finansy*. No. 10(190). С. 9–13.

Siluanov A.G. (2017) *Objectives of Financial Policy of the Russian Federation in the Medium Term*. *Vestnik Finansovogo universiteta*. Vol. 21. No. 3(99). P. 50–56.

Wildman J.L., Nguyen D.M., Duong N.S., Warren C. (2021) *Student Teamwork during COVID-19: Challenges, Changes, and Consequences*. *Small Group Research*. Vol. 52. Is. 2. P. 119–134.

Дата поступления/Received: 28.08.2023

Региональная экономика  
Regional economy

DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-194-210

Эффективность инструментов управления развитием Дальнего Востока

Борщевский Георгий Александрович

Доктор политических наук, профессор, SPIN-код РИНЦ: [5598-6537](https://orcid.org/0009-0001-9010-1000), [borshchevskiy-ga@ranepa.ru](mailto:borshchevskiy-ga@ranepa.ru)

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва, РФ.

**Аннотация**

В статье рассмотрены инструменты федерального регулирования, способствующие социально-экономическому развитию Дальнего Востока (преференциальные режимы предпринимательской деятельности, меры бюджетной и налоговой поддержки приоритетных отраслей). Исследование основано на сочетании количественных методов (регрессионный и корреляционный анализ, моделирование, метод средних, индексный метод, «разность разностей», факторный анализ) и качественных методов (анализ документов, case study, выявление лучших практик, метод классификации, SWOT-анализ). В результате предложен индекс социально-экономического развития, а также выявлено, что активизация регулирования производит мультипликативный эффект, оказывая в целом позитивное влияние на развитие ДФО. При этом некоторые инструменты (например, создание территорий опережающего развития) не имели значительного влияния, что можно объяснить как ошибками управления, так и отложенным эффектом. Прогнозирование показало, что в среднесрочной перспективе наиболее вероятным можно считать сценарий умеренного роста. Исследование позволило выработать предложения по повышению эффективности инструментов управления с учетом их влияния на развитие макрорегиона. «Точечные» инструменты следует интегрировать для обеспечения комплексного регулирования. Введение новых инструментов государственного управления необходимо обосновывать, а их мониторинг осуществлять не только при реализации (in actu), но и по завершении (ex post).

**Ключевые слова**

Государственное управление, региональная политика, Дальний Восток, преференциальный режим, территория опережающего развития.

**Для цитирования**

Борщевский Г.А. Эффективность инструментов управления развитием Дальнего Востока // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 100. С. 194–210. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-194-210

**Effectiveness of the Russian Far East Regulation Tools**

Georgy A. Borshchevskiy

DSc (Political Science), Professor, [borshchevskiy-ga@ranepa.ru](mailto:borshchevskiy-ga@ranepa.ru)

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation.

**Abstract**

The article presents an econometric analysis of the current set of government regulation tools in order to assess their socio-economic effect for the development of the Far East (preferential business regimes, measures of budgetary and tax support for priority industries). The study is based on a combination of quantitative methods (regression and correlation analysis, modeling, method of means, index method, difference-in-differences method, factor analysis) and qualitative methods (document analysis, case study, benchmarking, classification, and SWOT-analysis). As a result, an index of the Far East socio-economic development is proposed. Moreover, it is revealed that the federal regulation of the Far East development after 2014 produces a multiplier effect and, in general, has a positive impact. Some of the managerial tools (e.g. territories of advanced development) had no significant influence, which is explained by both miscalculations in regulation and a delayed effect. Forecasting showed that in the medium term, the most likely for the Russian Far East is the scenario of moderate growth. The research allowed formulating proposals to improve the efficiency of regulation. First, the sectoral tools should be integrated to provide comprehensive spatial regulation. Second, each tool should provide for the possibility of statistical evaluation. Third, it is necessary to justify the introduction of new instruments and monitor the achievement of the stated goals for them. Fourth, monitoring should be carried out not only for the instruments in action, but also after their completion.

**Keywords**

Public administration, regional policy, the Far East, preferential regime, territory of advanced development.

**For citation**

Borshchevskiy G.A. (2023) Effectiveness of the Russian Far East Regulation Tools. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 100. P. 194–210. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-194-210

## **Введение**

Роль государственного управления не снижается, а скорее растет, особенно в кризисные периоды. Инструментарий регулирования расширяется, однако эффект от него по-прежнему не очевиден. Несвоевременное или избыточное управление может замедлять темпы развития, увеличивая транзакционные издержки и коррупцию.

Дальний Восток (Дальневосточный федеральный округ, ДФО) представляет важную в геостратегическом отношении и богатую ресурсами, но экономически слаборазвитую и отдаленную территорию, на которой поставлена задача обеспечить темпы развития выше среднероссийских<sup>1</sup>. Необходимость решения этой амбициозной задачи сделала ДФО своего рода инкубатором для управленческих инструментов.

В этой связи объектом нашего исследования является социально-экономическое развитие дальневосточного макрорегиона, а предметом — федеральные управленческие инструменты, применяемые для его ускоренного развития. Цель статьи состоит в оценке влияния указанных инструментов на социально-экономическое развитие Дальнего Востока. Сопоставление эффективности различных управленческих инструментов потенциально способно повысить точность и корректность их применения.

Прежде всего, мы ответим на вопрос, способствует ли в принципе действующий набор инструментов государственного управления динамичному развитию макрорегиона. Если ответ положительный, встает следующий вопрос: что из данного набора инструментов оказывает определяющее влияние на результаты развития? После этого станет возможным предложить пути трансформации модели государственного управления развитием ДФО. Подобные задачи, на наш взгляд, обладают как прикладной, так и известной теоретической значимостью.

## **Теоретическая рамка исследования**

Сложность оценки результатов регионального развития, по справедливому замечанию Н.В. Зубаревич, обусловлена диспропорциями развития территорий [Зубаревич 2022]. Российские исследователи стремятся адаптировать известные теории регионального развития (например, теорию локальных общественных благ Чарльза Тибу, теорию полюсов роста Франсуа Перру или теорию центральных мест Вальтера Кристаллера и Августа Лёша) к специфике реальной пространственной среды.

В работе С.Н. Леонова упоминаются четыре подхода к оценке инструментов социально-экономического развития регионов [Леонов 2020].

Первый подход — анализ издержек-выгод — характерен для микроэкономических исследований и в госуправлении не распространен ввиду чрезвычайного упрощения процессов регионального развития, игнорирования их социальной составляющей.

Второй подход — это оценка отдельных индикаторов. Разные авторы предлагают различные индикаторы, характеризующие региональное развитие: ВРП на душу населения, ожидаемая продолжительность жизни, денежные доходы населения и т.д. Все подобные методики можно классифицировать на однофакторные, многофакторные и основанные на интегральных индексах. Встречаются работы, основанные на агрегировании 10–20 и более индикаторов. Преимущество подобных исследований — их гибкость и возможность оценки любых показателей, а недостатком является трудность убедительного обоснования набора индикаторов.

Третий подход включает оценку степени достижения целей, поставленных в документах стратегического планирования. Например, академик РАН П.А. Минакир в своем исследовании

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 26.06.2020 № 427 «О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45628> (дата обращения: 10.08.2023).

проводит оценку Стратегии пространственного развития РФ применительно к регионам ДФО [Минакир 2023]. Его коллега, академик РАН А.Г. Аганбегян, аналогичным образом исследовал реализацию государственной программы развития Дальнего Востока [Аганбегян 2019]. Наряду с документами планирования в рамках данного подхода изучению подлежат планы реализации проектов. Например, индийский экономист С. Парвез делает обобщающие выводы из реализации проектов в особых экономических зонах в различных регионах мира [Parwez 2020]. Этот опыт интересен для Дальнего Востока, так как там реализуются преференциальные режимы ведения предпринимательской деятельности — свободный порт Владивосток, территории опережающего развития, специальный административный режим на о. Русский и другие. Их изучению посвящен большой ряд исследований, в одних из которых даются скорее позитивные оценки [Hirofumi 2019; Min, Kang 2018], а в других — критические [Gurkov et al. 2020; Antonova, Lomakina 2020].

Четвертый подход предполагает сравнение результатов управленческих инструментов с развитием без их применения, что позволяет оценить вклад каждого из инструментов в развитие. Однако следует различать показатели непосредственных и конечных результатов [Walker et al. 2018]. Это предъявляет повышенные требования к подбору оцениваемых показателей и математическому аппарату, используемому для оценки эффектов от них.

В данной статье мы применяем многофакторные оценки, оценку достижения поставленных стратегических целей и сравниваем результаты до и после начала применения управленческих инструментов.

### **Данные и методы**

В этой статье под инструментами государственного управления понимаются действующие, нормативно закрепленные на федеральном уровне способы регулирования, направленные на достижение национальных целей в части ускоренного социально-экономического развития ДФО. Рассмотрены лишь специфичные для Дальнего Востока инструменты, не затрагивающие или минимально затрагивающие иные регионы. В качестве инструментов рассмотрены преференциальные режимы ведения предпринимательской деятельности и поддержка приоритетных отраслей.

Для каждого инструмента необходимо определить цели и ожидаемые результаты при его введении. Для возможности оценки мы соотносим эти цели с показателями статистических наблюдений и оцениваем их динамику до и после начала применения инструмента. Это делает возможным построение индекса по динамике показателей (1):

$$Y_a = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T t \frac{1}{I} \sum_{i=1}^I i \frac{\sum_{j \in a} X_{t,j}}{\sum_{i=q} X_{t,i}}, \quad (1)$$

где  $a$  — инструмент государственного управления;  $Y_a$  — индекс для инструмента  $a$ ,  $I$  — число целей (целевых показателей), установленных для инструмента  $a$  и подлежащих статистической оценке;  $X_{t,i}$  — значение показателя  $i$  за год  $t$ ;  $T$  — общее число анализируемых лет.

Значения показателей, рост которых отражает негативную тенденцию, нормируются путем их умножения на минус один. Стоимостные показатели выражаются в сопоставимых ценах. Индекс позволяет агрегировать значения за анализируемые годы, стандартизировать размерность показателей и проследить их динамику. Метод позволяет сравнить исходные условия и достигнутые результаты от применения каждого инструмента. Расчет индексов осуществляется отдельно для регионов ДФО и для остальной России.

Далее воздействие (эффект) от каждого инструмента на социально-экономическое развитие территории (отрасли) мы измеряем методом «разность разностей», представляющим собой регрессионную модель, характеризующую связи между двумя группами наблюдений (контрольной и экспериментальной) до и после начала некоторого исследуемого процесса. В данном случае экспериментальной группой (третмент-группа) являются показатели развития ДФО, а контрольной — аналогичные показатели по остальной части страны. Период до введения инструмента сопоставляется с равным по продолжительности периодом после его введения. Таким образом, для каждого инструмента используется уникальный набор показателей и оцениваемый период. Применению метода предшествует проверка коллинеарности претрендов для третмент-группы и контрольной группы.

Модель всех возможных исходов описывается формулой (2):

$$y = \beta_0 + \beta_1 dB + \sigma_0 d_2 + \sigma_1 d_2 * dB + U, \quad (2)$$

где  $\beta_0$  — коэффициент для контрольной группы до введения инструмента;  $\beta_1$  — коэффициент для экспериментальной группы до его введения;  $dB$  — фиктивная переменная (1 для экспериментальной группы; 0 для контрольной);  $\sigma_0$  — коэффициент для контрольной группы после введения инструмента;  $d_2$  — фиктивная переменная (1 для периода после введения инструмента и 0 для периода до его введения);  $\sigma_1$  — коэффициент для экспериментальной группы после введения инструмента;  $U$  — ошибка регрессии.

Оценку методом «разность разностей» можно записать в виде (3):

$$\sigma_1 = (\bar{y}_{B,2} - \bar{y}_{B,1}) - (\bar{y}_{A,2} - \bar{y}_{A,1}), \quad (3)$$

где А означает контрольную группу, В — экспериментальную группу.

Путем агрегирования индексов методом средней арифметической мы строим сводный индекс развития ДФО, исключив дублируемые показатели.

Прогноз динамики развития ДФО осуществляем по эконометрической модели, в которой индекс развития ДФО — зависимая переменная, а индекс развития остальных регионов РФ — объясняющая.

Выявив сильные, слабые стороны, возможности и угрозы существующих инструментов, строим матрицу SWOT и на ее основе вырабатываем пути оптимизации инструментов государственного управления ДФО в дальнейшем.

### **Результаты**

В числе федеральных управленческих инструментов развития ДФО можно выделить те, которые нацелены на комплексное развитие приоритетных территорий или на поддержку отдельных отраслей. Кратко охарактеризуем инструменты в каждой группе.

На развитие приоритетных территорий направлены преференциальные режимы ведения предпринимательской деятельности.

*Региональные инвестиционные проекты (РИП).* Инструмент введен в 2013 г.<sup>2</sup> и направлен на создание благоприятных налоговых условий для инвестиционной деятельности в несырьевых

<sup>2</sup> Федеральный закон от 30.09.2013 № 267-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части стимулирования реализации региональных инвестиционных проектов на территориях Дальневосточного федерального округа и отдельных субъектов Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_152473/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152473/) (дата обращения: 10.08.2023).

отраслях. Участники, при условии внесения определенного объема инвестиций, уплачивают по нулевой или пониженной ставке налог на прибыль и на добычу полезных ископаемых.

*Территории опережающего развития (ТОР)* создаются с 2015 г.<sup>3</sup> для привлечения инвестиций и создания комфортных условий для жизни населения. ТОР создаются на части территории субъекта ДФО на 70 лет с возможностью расширения и продления. Для резидентов предусмотрено льготное подключение к инфраструктуре, режим свободной таможенной зоны, освобождение от налогов на имущество, земельного налога и др.

*Свободный порт Владивосток (СПВ)* установлен в 2015 г.<sup>4</sup> и нацелен на интеграцию в экономическое пространство АТР, развитие международной торговли и современных технологий, ускорение развития ДФО. Режим действует в течение 70 лет и предусматривает меры поддержки инвесторов в виде упрощенного визового режима и свободной таможенной зоны, льгот по налогам и страховым взносам, выделения земельных участков.

*Субсидия на объекты инфраструктуры*<sup>5</sup> с 2015 г. выделяется юридическим лицам в рамках госпрограммы развития ДФО на создание (реконструкцию) и технологическое присоединение к энергосетям объектов инфраструктуры, созданной для реализации инвестиционных проектов.

*Программа «Дальневосточный гектар»* реализуется с 2016 г.<sup>6</sup> в целях привлечения граждан на постоянное жительство, снижения оттока населения, ускорения развития ДФО. Граждане вправе бесплатно получить земельный участок на срок до пяти лет для ведения любой разрешенной деятельности с правом последующей приватизации.

*Специальный административный район* на о. Русский (САР) — это созданный в 2018 г.<sup>7</sup> преференциальный бизнес-режим для формирования привлекательной инвестиционной среды, в том числе для иностранных компаний.

*Межбюджетный трансферт на реализацию мероприятий планов социального развития центров экономического роста* (Единая субсидия) введен в 2018 г.<sup>8</sup> для создания социальной инфраструктуры, обеспечивающей реализацию инвестпроектов и решение проблем в социальной сфере.

*Субсидирование процентной ставки по кредитам* введено с 2020 г.<sup>9</sup> для поддержки реализации инвестпроектов в приоритетных отраслях. Льготные кредиты предоставляются резидентам ТОР и СПВ.

В свою очередь, на поддержку отдельных отраслей направлены следующие инструменты государственного регулирования.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_172962/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/) (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ (ред. от 13.06.2023 № 228-ФЗ) «О свободном порте Владивосток» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182596/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182596/) (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 09.07.2015 № 693 // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/71128798/> (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>6</sup> Федеральный закон от 01.05.2016 № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_197427/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_197427/) (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>7</sup> Федеральный закон от 03.08.2018 № 291-ФЗ «О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Приморского края» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_304082/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_304082/) (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 14.03.2018 № 254 (ред. от 14.06.2023 № 984) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_293486/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_293486/) (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>9</sup> Постановление Правительства РФ от 25.12.2019 № 1818 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_341696/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_341696/) (дата обращения: 10.08.2023).

В сфере природопользования:

- *проекты освоения лесов* (2007 г.)<sup>10</sup>, соответствующие установленным требованиям, предусматривают пониженную плату за аренду лесного участка;
- ставка НДС 0% установлена с 2011 г.<sup>11</sup> для повышения инвестиционной привлекательности освоения месторождений руд олова в ДФО в горизонте 10–15 лет;
- *инвестиционная квота на добычу (вылов) водных биологических ресурсов* установлена в 2016 г.<sup>12</sup> в целях развития рыбопромыслового флота и переработки морепродуктов. Кроме того, компенсируются затраты на транспортировку рыбной продукции в иные субъекты РФ, и установлен запрет на закупку государством иностранной рыбной продукции.

В сфере транспорта:

- *субсидия на обеспечение доступности воздушных перевозок* (Плоский тариф) введена с 2010 г.<sup>13</sup> для обеспечения доступности воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока;
- *субсидия на осуществление региональных воздушных перевозок пассажиров* (Авиасубсидия) с 2012 г.<sup>14</sup> выделяется авиаперевозчикам на региональные перевозки пассажиров по регулируемому тарифу;
- ставка НДС 0% по воздушным перевозкам (0% НДС) с 2018 г.<sup>15</sup> направлена на поддержку туризма и повышения транспортной доступности;
- *субсидия ПАО «РЖД»* предоставляется для установления льготных тарифов на транзитные перевозки грузов с 2020 г.<sup>16</sup>

В сфере туризма:

- *электронные визы* для иностранных граждан выдаются с 2017 г.<sup>17</sup> туристам, въезжающим через территорию СПВ. Эта мера направлена на стимулирование въездного туризма на Дальнем Востоке;
- *ставка налога на прибыль 0% для организаций, осуществляющих туристско-рекреационную деятельность* (0% КСР), введена в 2017 г.<sup>18</sup> для поддержки туристской индустрии в регионах Дальнего Востока;
- в сфере энергетики начиная с 2017 г.<sup>19</sup> действует *субсидирование тарифов на электроэнергию*, предусматривающее установление базового уровня цен (тарифов) на уровне не выше среднероссийского;

<sup>10</sup> Постановление Правительства РФ от 30.06.2007 № 419 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_291691/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291691/) (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>11</sup> Федеральный закон от 21.07.2011 № 258-ФЗ «О внесении изменений в статью 342 части второй Налогового кодекса РФ» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_117198/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117198/) (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>12</sup> Федеральный закон от 03.06.2016 № 349-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов” и отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_200733/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200733/) (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>13</sup> Постановление Правительства РФ от 29.12.2009 № 1095 (ред. от 02.03.2018 № 215) // Кодификация.РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://rulaws.ru/government/Postanovlenie-Pravitelstva-RF-ot-02.03.2018-N-215/> (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>14</sup> Постановление Правительства РФ от 30.12.2011 № 1211 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_125879/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_125879/) (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>15</sup> Федеральный закон от 27.11.2017 № 353-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_283511/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_283511/) (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>16</sup> Постановление Правительства РФ от 21.08.2020 № 1265 // Официальное опубликование правовых актов [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202008270002> (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>17</sup> Постановление Правительства РФ от 30.05.2017 № 667 // Официальное опубликование правовых актов [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201706060003> (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>18</sup> Федеральный закон от 18.07.2017 № 168-ФЗ «О внесении изменений в главу 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части создания благоприятных условий для развития туристско-рекреационной деятельности на территории Дальневосточного федерального округа» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_220277/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_220277/) (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>19</sup> Постановление Правительства РФ от 28.07.2017 № 895 (ред. от 16.12.2021 № 2306) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_221404/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221404/) (дата обращения: 10.08.2023).

— в свою очередь, в сфере строительства с 2020 г.<sup>20</sup> стартовала программа «Дальневосточная ипотека» в целях субсидирования расходов граждан на приобретение (строительство) жилых помещений в ДФО.

Таким образом, выявлен значительный спектр инструментов государственного управления, эффективность которых, очевидно, различается и требует изучения. Для этого мы постарались прежде всего выделить целевые индикаторы для каждого инструмента и соотнести их с показателями федерального статистического наблюдения (Таблица 1).

**Таблица 1. Возможность статистической оценки инструментов государственного регулирования<sup>21</sup>**

Сокращенное название	Количество целей (целевых показателей)	Из них статистически измеримы
<b>Преференциальные режимы</b>		
РИП	2	2
ТОР	4	3
СПВ	4	4
Субсидия на инфраструктуру	3	3
Дальневосточный гектар	2	2
САР	2	2
Единая субсидия	16	8
Субсидирование ставки по кредитам	1	1
<b>Поддержка приоритетных отраслей</b>		
Проекты освоения лесов	5	2
0% НДС	1	0
Квота на вылов рыбы	3	3
Плоский тариф	1	0
Авиасубсидия	1	0
0% НДС	1	0
Субсидия РЖД	1	1
Электронные визы	1	0
0% КСР	2	2
Тариф на электроэнергию	1	1
Дальневосточная ипотека	1	1

Часть целевых показателей не дает возможности провести статистическую оценку. Например, инструмент электронной визы предусматривает учет иностранных граждан, пребывающих на территорию ДФО с туристическими целями, но в федеральной программе статнаблюдения аналогичный показатель отсутствует. Это не позволяет оценить влияние данного инструмента и еще четырех других на развитие макрорегиона.

Такие инструменты, как субсидирование ставки, субсидия РЖД и дальневосточная ипотека, имеют измеримые индикаторы, но недавний срок их введения (с 2020 г.) пока не позволяет оценить эффект от их применения.

<sup>20</sup> Постановление Правительства РФ от 07.12.2019 № 1609 // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/73186814/> (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>21</sup> Составлено автором на основании вышеуказанных правоустанавливающих документов и Федеральной программы статистических наблюдений.

По статистически измеримым показателям каждого анализируемого инструмента за период их применения и за период равной продолжительности до введения собраны данные по регионам ДФО и остальной территории страны. По указанным показателям построены нормированные индексы (Формула 1) и оценена параллельность претрендов в двух группах (Рисунок 1).

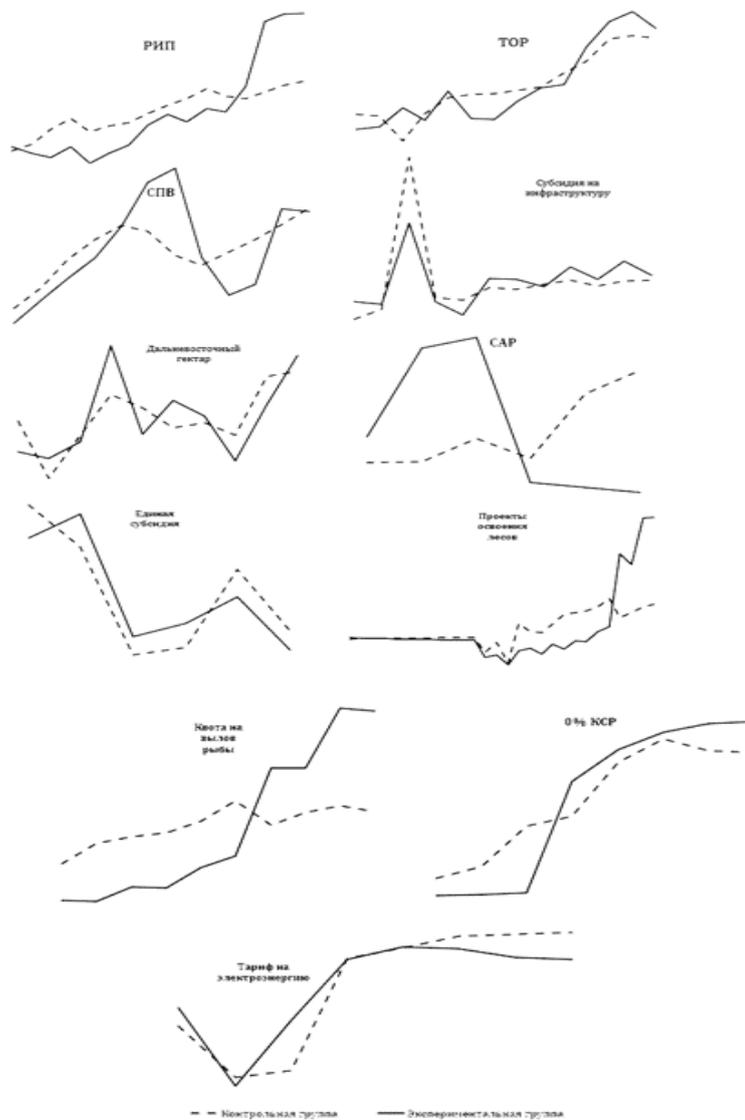


Рисунок 1. Проверка параллельности претрендов<sup>22</sup>

Принцип параллельности претрендов не выполняется для режима САР. По остальным инструментам коэффициенты корреляции индексов варьируют от 0,59 до 0,94 при  $p \leq 0,05$ , что свидетельствует о коллинеарности.

Далее методом «разность разностей» (Формулы 2 и 3) оценено влияние инструментов (через их целевые показатели) на динамику развития регионов ДФО. Не продемонстрировали значимого статистического эффекта три приоритетных режима (РИП, ТОР и дальневосточный гектар) и два инструмента поддержки приоритетных отраслей (единая субсидия и 0% КСР). Влияние остальных инструментов отражено в Таблице 2.

<sup>22</sup>Составлено автором по данным Росстат (сборники «[Регионы России](#)»).

Таблица 2. Оценка влияния<sup>23</sup>

Название инструмента	Параметры оценки	До введения	После введения	Изменение
СПВ	Экспериментальная группа	94,1	105,9	11,7
	Контрольная группа	95,6	104,4	8,8
	Разность	-1,5	1,5	<b>2,9</b>
	Стандартная ошибка	14,0	22,6	2,7
	t -статистика	2,9	4,1	2,2
	P>t	0,01	0,6	0,04**
Субсидия на инфраструктуру	Экспериментальная группа	97,3	102,7	5,5
	Контрольная группа	101,1	98,9	-2,1
	Разность	-3,8	3,8	<b>7,6</b>
	Стандартная ошибка	25,8	15,9	6,2
	t -статистика	-2,5	4,6	-1,7
	P>t	0,003	0,2	0,02**
Проекты освоения лесов	Экспериментальная группа	93,5	137,6	44,1
	Контрольная группа	96,8	131,3	34,4
	Разность	-3,3	6,3	<b>9,6</b>
	Стандартная ошибка	7,7	12,5	7,0
	t -статистика	6,1	8,8	3,7
	P>t	3,18*10 <sup>-5</sup>	0,07	0,02**
Квота на вылов рыбы	Экспериментальная группа	76,3	123,7	47,5
	Контрольная группа	94,7	105,3	10,6
	Разность	-18,5	18,5	<b>36,9</b>
	Стандартная ошибка	27,5	10,4	6,2
	t -статистика	0,7	10,6	4,2
	P>t	0,07	0,7	0,08*
Тариф на электроэнергию	Экспериментальная группа	98,6	101,5	2,8
	Контрольная группа	97,9	102,1	4,1
	Разность	0,6	-0,7	<b>-1,3</b>
	Стандартная ошибка	34,9	41,6	1,3
	t -статистика	0,2	4,6	1,4
	P>t	0,1	0,2	0,15*

Наиболее сильное позитивное влияние на развитие соответствующей отрасли показывают инвестиционные квоты на вылов водных биоресурсов. Менее сильное статистически значимое влияние оказывают в порядке убывания проекты освоения лесов, субсидии на инфраструктуру и СПВ. Во всех случаях это означает, что динамика оцениваемых индексов после введения данных инструментов выше, чем в предшествовавший период, а в экспериментальной группе (ДФО) выше, чем в остальных регионах.

В свою очередь, для такого инструмента как субсидируемые тарифы на электроэнергию, выявлено слабо отрицательное влияние при маргинальном уровне статистической значимости. Это означает, что индекс цен (тарифов) на электроэнергию для промышленности и инвестпроектов в ДФО после введения инструмента вырос по сравнению с предшествующим периодом.

<sup>23</sup> Составлено автором. Примечание: \* p<0,1, \*\* p<0,01.

Расчет агрегированных индексов социально-экономического развития ДФО и РФ (без ДФО) по всем анализируемым показателям (без дублирования)<sup>24</sup> представлен на Рисунке 2.

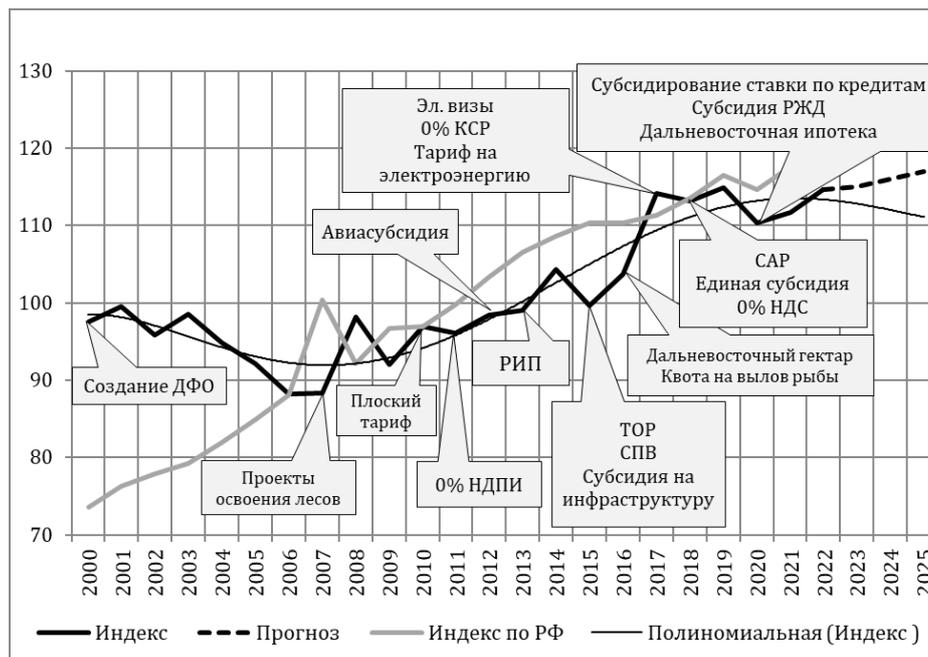


Рисунок 2. Динамика и прогноз развития ДФО (%)<sup>25</sup>

Изучение динамики развития ДФО требует выявления факторов, воздействовавших на этот процесс. С этой целью мы отразили введение исследуемых инструментов на фоне соответствующих индексов.

В первые годы после создания ДФО специальные инструменты федерального регулирования не применялись. При этом динамика развития была выше средней по стране, но с тенденцией к снижению. В 2006–2007 гг. отмечено минимальное значение индекса развития макрорегиона, и с этого времени начинают появляться инструменты: сначала для отдельных отраслей (проекты освоения лесов, плоский тариф, 0% НДСПИ, авиасубсидия), а с 2013–2016 гг. — преференциальные режимы. Новые инструменты регулирования появлялись как в кризисные годы (ТОР, СПВ и субсидия на инфраструктуру введены в момент спада экономики в 2015 г.), так и в периоды роста (электронные визы, 0% КСР и тариф на электроэнергию установлены в 2017 г., когда индекс развития экономики ДФО превышал средний по стране). Данные позволяют предположить, что специальные инструменты управления способствовали сокращению отставания ДФО от общероссийских темпов развития, хотя и не обеспечили их заявленного превышения.

Между индексами социально-экономического развития ДФО и РФ в 2006–2022 гг. выявлена значимая корреляция с коэффициентом 0,88 ( $p < 0,001$ ). Это позволяет построить парную панельную регрессию, где индекс ДФО — зависимая переменная, а индекс РФ — объясняющая (Таблица 3).

<sup>24</sup> Всего 27 показателей: ввод в действие жилых домов и квартир (тыс. кв. м); ВРП на душу населения (тыс. руб.); доля обрабатывающих производств в структуре ВРП (%); доля частных инвестиций в основной капитал (%); задолженность физических лиц по кредитам (млн руб.); инвестиции в основной капитал в сфере обрабатывающих производств (млн руб.); инвестиции в основной капитал в сфере сельского, лесного хозяйства, рыболовства (млн руб.); индекс потребительских цен (тарифов) электроэнергию (% к предыдущему году); индекс производства продукции сельского хозяйства (% к предыдущему году); индекс физического объема инвестиций в основной капитал (% к предыдущему году); общий запас древесины (млн м куб.); объем жилищных (ипотечных) кредитов физическим лицам (млн руб.); объем инновационных товаров, работ, услуг (%); плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием (%); поступление прямых иностранных инвестиций (млн долл.); производство (улов) рыбы, раков и моллюсков (тыс. т); производство электроэнергии (кВт); расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на здравоохранение (%); смертность на 1000 чел. населения; удельный вес аварийного жилищного фонда (% общей площади); численность посещений музеев на 1000 человек населения; численность рабочей силы (тыс. чел.); число коллективных средств размещения (ед.); число спортивных залов (ед.); число туристских фирм (ед.); экспорт и импорт технологий и услуг технического характера (ед.); экспорт со странами дальнего зарубежья (млн долл.).

<sup>25</sup> Составлено автором по данным собственного исследования.

Таблица 3. Протокол регрессионного анализа<sup>26</sup>

Регрессионная статистика		Дисперсионный анализ					
Множественный R	0,88		Df	SS	MS	F	Значимость F
R <sup>2</sup>	0,84	Регрессия	1	1152,8	1152,8	93,8	
Нормированный R <sup>2</sup>	0,83	Остаток	18	221,3	12,3		—
Стандартная ошибка	3,51	Итого	19	1374,1			
Наблюдения	432						
	Коэффициенты	Станд. ошибка	t-статистика	P-значение	Нижние 95%	Верхние 95%	
Y-пересечение	73,3	2,88	25,4	1,45*10 <sup>-15</sup>	67,28	79,4	
X	0,25	0,026	9,68	1,46*10 <sup>-8</sup>	0,19	0,3	

Число наблюдений равно 432 (27 показателей, используемых для построения индекса,\*16 лет). Уравнение с вычисленными коэффициентами выражает зависимость динамики развития ДФО от реализации инструментов государственного управления и имеет вид:  $y = 73,3 + 0,25x$ .

Выборочный коэффициент детерминации равен:

$$R^2 = 1 - \frac{\sum \hat{\varepsilon}_i^2}{\sum (y_i - \bar{y})^2} = 0,84,$$

то есть модель объясняет свыше 80% вариаций зависимой переменной.

Коэффициент множественной корреляции означает, что наблюдаемая теснота статистической связи между факторами находится на высоком уровне:

$$R = \sqrt{R^2} = 0,88.$$

Ошибка аппроксимации означает высокую точность модели:

$$E_{\text{отн}} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{|\hat{\varepsilon}_i|}{y_i} \times 100\% = 6,8 \cdot 10^{-16}.$$

Оценка значимости модели проведена с использованием F-статистики Фишера. Расчетный уровень значимости коэффициента:

$$F = \frac{R^2/k}{(1-R^2)/(n-k-1)} = 93,8.$$

Так как значение F больше табличного значения ( $4 \cdot 10^{-3}$ ), уравнение регрессии значимо при  $\alpha=0,05$ , и его можно использовать для анализа и прогнозирования. Этот вывод подтверждается величиной р-значения коэффициента ( $1,45 \cdot 10^{-15}$ ), которое меньше уровня значимости  $\alpha=0,05$ . Доверительный интервал с уровнем надежности 95% не содержит нуль внутри себя, что также подтверждает значимость коэффициентов регрессии.

Оценка значимости коэффициента уравнения регрессии проведена с использованием t-статистики Стьюдента:

<sup>26</sup> Составлено автором.

$$t_{aj} = \hat{a}_j / \sigma_{aj} = 10,5.$$

Расчетное значение коэффициента  $t_{aj}$  больше табличного (2,09), то есть значения коэффициента значимы.

Тестируя модель на автокорреляцию остатков, проверяем выполнение условия независимости остатков с помощью критерия Дарбина-Уотсона:

$$dw = \frac{\sum_{i=1}^n (\hat{\epsilon}_i - \hat{\epsilon}_{i-1})^2}{\sum_{i=1}^n \hat{\epsilon}_i^2} = 2,04.$$

Значение критерия больше табличных значений:  $1,22 < 1,42 < 2,04$ , то есть ряд остатков не коррелирован.

Дополнительно рассчитаем коэффициент автокорреляции первого порядка. Его значение (0,005) свидетельствует о малой тесноте связи между соседними уровнями ряда остатков. Свойство независимости остатков выполняется.

Дадим экономическую интерпретацию полученного уравнения, рассчитав коэффициент эластичности:

$$\beta_j = \hat{a}_j \times S_{xj} / S_y = 108,05 \times 0,25 / 100,06 = 0,267.$$

Коэффициент показывает, что при увеличении индекса для РФ на 1% индекс для ДФО увеличится на 0,267%.

Прогноз динамики развития ДФО по регрессионной модели имеет экономический смысл, так как показана ее высокая значимость. Результаты прогнозирования на трехлетний интервал графически представлены на Рисунке 2. Прогноз, построенный по регрессионной модели, имеет величину достоверной аппроксимации 0,91. В свою очередь, прогноз по эмпирическим данным (полином пятой степени), построенный на тот же период методом экстраполяции тренда, имеет точность 0,88. Это означает, что регрессионная модель обладает более высокой прогностической способностью, так как учитывает влияние скрытых переменных (регрессоров).

### **Обсуждение и выводы**

До появления специальных инструментов государственного управления наблюдалось снижение динамики развития ДФО. Напротив, в период их действия показатели ДФО дважды (2008 и 2017 гг.) опережали средние по стране. В 2006–2014 гг. начали действовать пять специальных инструментов, а в последующие годы — остальные 14. Средние значения индекса социально-экономического развития ДФО в указанные периоды составляли 95,9% и 110,3%, соответственно. Эти данные позволяют утверждать, что мультипликативный эффект от данных инструментов в совокупности оказывает позитивное влияние на развитие макрорегиона.

Среди инструментов следует выделить инвестиционные квоты на вылов водных биоресурсов, проекты освоения лесов, субсидии на инфраструктуру и СПВ, для которых динамика оцениваемых индексов после введения выше, чем в предшествовавший период, а в ДФО выше, чем в остальных регионах. Так, по добыче водных биоресурсов Дальний Восток занимает первое место в стране (3,7 млн т в 2022 г.), существенно опережая СЗФО (Балтийский регион) и ЮФО (Азово-Черноморский регион). Запасы древесины в ДФО за последние 15 лет увеличился с 20,7 до 25,5 млн куб. м, а доля инвестиций в лесную отрасль выросла с 2,4 до 7,7% от общероссийского

показателя. Эффективность субсидий в развитие инфраструктуры характеризует рост объемов капитального строительства с 1,5 до 5,1 млн кв. м. Режим СПВ характеризует рост экспорта из ДФО в страны дальнего зарубежья с 6,8 до 7,8% от общероссийских значений.

Обращает внимание, что наибольший вклад в развитие макрорегиона вносят инструменты поддержки сырьевых отраслей — рыбной и лесной, что подтверждает тезис о влиянии «преимущественно сырьевого характера экономики региона... и формировании множества льготных режимов в интересах крупных сырьевых компаний» [Antonova, Lomakina 2020, 440]. Отчасти это же можно сказать и о режиме СПВ, который создавался для стимулирования инноваций и поддержки новых бизнесов, но в настоящее время допускает реализацию сырьевых проектов в том числе компаниями, начавшими свою деятельность до создания преференциального режима. Например, ряд авторов прямо указывают, что СПВ и ТОР не способствуют стимулированию предпринимательства из-за приобретения статуса резидентов существующими компаниями [Gurkov et al. 2020].

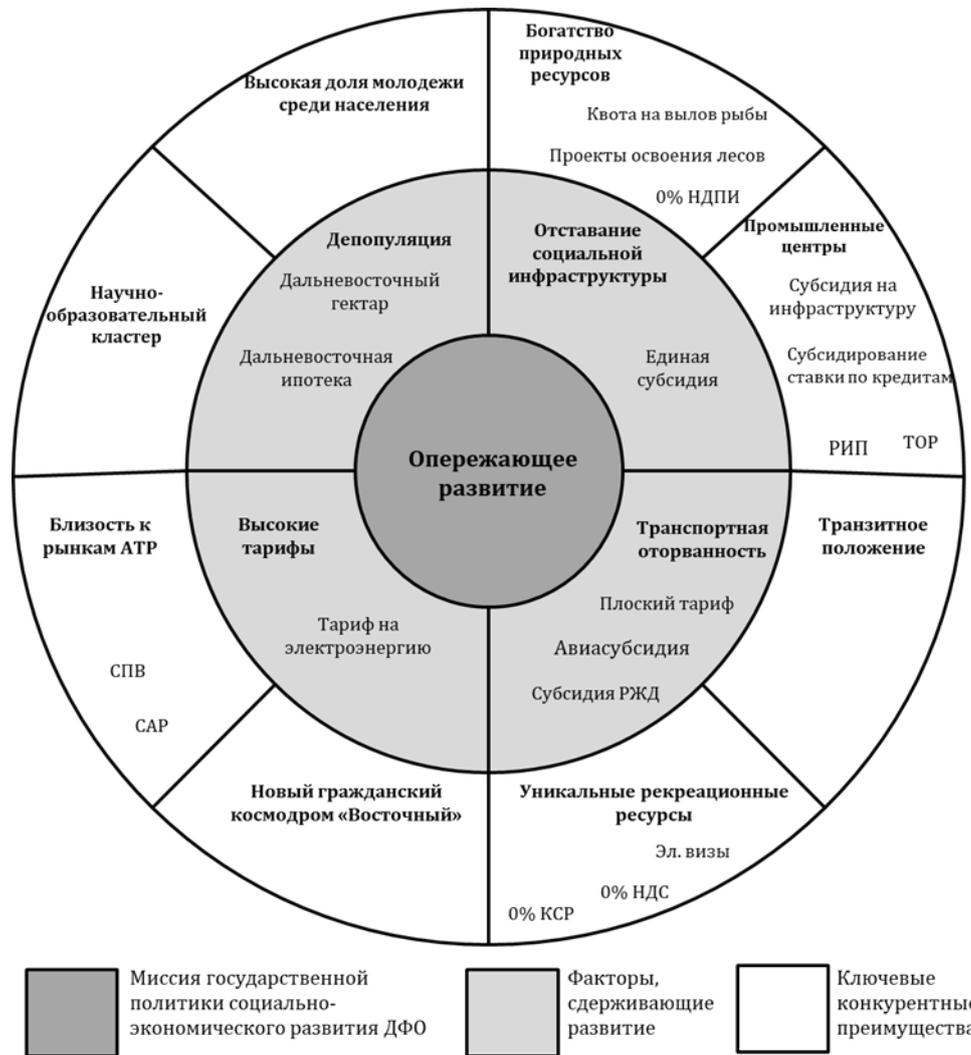
Инструменты появляются как на фоне позитивных тенденций, так и в кризисы. Их появлению, вероятно, чаще предшествуют вызовы, возникающие в конкретный момент, а не комплексный анализ. На это указывает, например, тот факт, что для инструмента субсидируемых тарифов на электроэнергию выявлено слабоотрицательное влияние на динамику соответствующего индекса. Не продемонстрировали значимого статистического эффекта три приоритетных режима (РИП, ТОР и дальневосточный гектар) и два инструмента поддержки приоритетных отраслей (единая субсидия и 0% КСР). Особенно необычным выглядит такой результат для ТОР, которые созданы во всех регионах ДФО (кроме Магаданской области) и призваны создавать цепочки добавленной стоимости [Min, Kang 2018, 51]. Но на деле равные преференции предоставляются для высокотехнологичных и сырьевых проектов. Что касается широко известного преференциального режима «дальневосточный гектар», то большинство участков используются местными жителями под жилищное строительство<sup>27</sup>, и речь не идет как о миграции в ДФО, так и о развитии экономики. Несмотря на выделение крупных сумм из федерального бюджета (порядка 100 млрд руб.) в рамках инструмента единой субсидии, ситуация с социальными объектами на дальнем Востоке продолжает оставаться сложной.

Для преференциального режима САР выявлена противоположная динамика оцениваемых индикаторов с показателями на федеральном уровне (контрольная группа), не дающая оснований судить о позитивном вкладе данного инструмента в решение проблемы, для которой он был создан. Еще пять инструментов не позволяют провести статистическую оценку достижения целевых показателей. Такие инструменты, как субсидирование ставки, субсидия РЖД и дальневосточная ипотека, появились лишь в 2020 г., поэтому статистическая оценка их эффекта пока преждевременна.

В документах стратегического планирования<sup>28</sup> представлен ряд преимуществ и сдерживающих факторов развития ДФО. Мы соотнесли эти факторы с инструментами государственного управления и сделали вывод о том, на каких из них сосредоточено внимание федерального центра (Рисунок 3). На преодоление каждой из слабых сторон направлен хотя бы один инструмент, но развитие ряда сильных сторон (космодром, высокая доля молодежи и научно-образовательный кластер) не учтено в действующей модели госрегулирования.

<sup>27</sup> Эксперты КРДВ и ДОМ.РФ рассказали, как взять «дальневосточный гектар» и сэкономить на строительстве жилья // Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики [Электронный ресурс]. URL: [https://minvr.gov.ru/press-center/news/eksperty\\_krdv\\_i\\_dom\\_rf\\_rasskazali\\_kak\\_vzyat\\_dalnevostochnyy\\_gektar\\_i\\_sekonomit\\_na\\_stroitelstve\\_zhilya/?view=desktop](https://minvr.gov.ru/press-center/news/eksperty_krdv_i_dom_rf_rasskazali_kak_vzyat_dalnevostochnyy_gektar_i_sekonomit_na_stroitelstve_zhilya/?view=desktop) (дата обращения: 15.08.2023).

<sup>28</sup> Например, Национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 г. и на перспективу до 2035 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 24.09.2020 № 2464-р в ред. от 23.01.2023).



**Рисунок 3. Соответствие инструментов управления и факторов развития<sup>29</sup>**

Построение прогнозов для агрегированного индекса развития ДФО по регрессионной модели и методом экстраполяции эмпирического тренда показало, что в среднесрочной перспективе не следует ожидать существенных изменений. На общем фоне ограничительных мер и наблюдаемого спада мировой экономики наиболее вероятным можно считать сценарий медленного роста. Это заставляет задуматься о путях оптимизации инструментов государственного управления развитием ДФО. В этой связи проведенное исследование позволяет сделать ряд предложений.

Оценке влияния инструментов управления на развитие макрорегиона в ряде случаев препятствовала несопоставимость целевых индикаторов с показателями федерального статнаблюдения. Для любого инструмента требуется обеспечить возможность статистической оценки. Более того, такая оценка должна проводиться в динамике до и после введения инструмента, для чего должна обеспечиваться преемственная методика сбора показателей в длительной ретроспективе. В настоящее время зачастую такая возможность отсутствует, что создает предпосылки для манипулирования данными при оценке итогов государственного управления. Статистические показатели, используемые для оценки различных инструментов, не должны дублироваться.

Параллельная реализация нескольких управленческих инструментов, разработанных без комплексного анализа, в ответ на появление какой-либо проблемы, как показало исследование, не обеспечивает эффективного решения этих проблем. Ситуацию усугубляет то, что реализация инструментов закреплена за различными ведомствами (Рисунок 4).

<sup>29</sup> Составлено автором на основании документов стратегического планирования и собственного исследования.

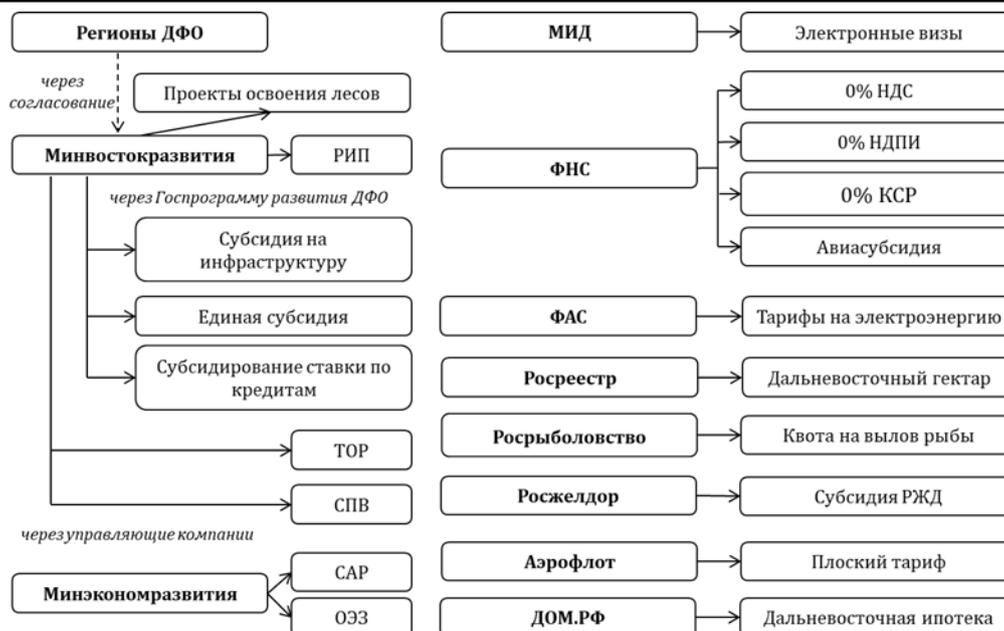


Рисунок 4. Субъекты применения инструментов развития ДФО<sup>30</sup>

Очевидно, что эффективная координация такого количества акторов затруднена, а разрозненные меры не могут обеспечить комплексного подхода к регулированию. Поэтому следует перенести все инструменты, связанные с налоговыми льготами и бюджетными субсидиями, в государственную программу, аккумулирующую федеральные средства на развитие ДФО<sup>31</sup>. Это позволит ответственному Министерству по развитию Дальнего Востока и Арктики координировать реализацию всех специальных инструментов.

По итогам проведенного анализа выяснено, что эффективными могут быть как преференциальные режимы (СПВ, субсидии на инфраструктуру), так и отраслевые меры (проекты освоения лесов, квоты на вылов рыбы). При этом последние чаще оказываются слабо проработанными: более половины не имеют четких индикаторов и не демонстрируют влияния на развитие отраслей. Целесообразна интеграция частных отраслевых мер с более общими инструментами, такими как преференциальные режимы, что обеспечит единую логику реализации и централизованный контроль. Кроме того, необходимо ввести обоснование введения новых инструментов регулирования и методику комплексной оценки реализации каждого инструмента.

Целевые показатели следует устанавливать на вариативной основе, чтобы избежать декларативности и адаптировать их к изменениям внешних условий. Кроме того, многие инструменты имеют отложенный эффект реализации, и их мониторинг должен осуществляться не только в период действия (in actu), но и после завершения (ex post). Оценка должна стать обязательным элементом всего управленческого цикла. В долгосрочной перспективе (более шести лет) следует сокращать число инструментов государственного управления, оставляя те и них, которые по-настоящему востребованы бизнесом и населением макрорегиона.

Примененная методика оценки влияния инструментов управления на развитие макрорегиона ограничена, во-первых, воздействием на динамику каждого показателя целого комплекса факторов и возможным перекрестным влиянием различных инструментов на один и тот же показатель. Однако, заявляя целевой индикатор для конкретного инструмента, законодатель тем самым признает свое намерение воздействовать на динамику данного показателя посредством

<sup>30</sup> Составлено автором на основании правоустанавливающих документов и собственного исследования.

<sup>31</sup> Государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» (утв. Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 308 // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/829/events/> (дата обращения: 15.08.2023).

этого инструмента. Из этого условия мы исходили в своем анализе. Вторым ограничением методики является отложенный эффект от любого управленческого воздействия. В этой связи мы оцениваем не эффект год к году, а сопоставляем периоды до и после введения каждого инструмента, что учитывает лаг от их воздействия. Точность полученных результатов зависит от качества изначальной постановки целей для оцениваемых инструментов.

В ходе дальнейших исследований целесообразно уточнить полученные результаты по мере накопления эмпирических данных, а также апробировать методику для других макрорегионов.

#### **Список литературы:**

Аганбегян А.Г. Развитие Дальнего Востока: национальная программа в контексте национальных проектов // *Пространственная экономика*. 2019. Т. 15. № 3. С. 165–181. DOI: [10.14530/se.2019.3.165-181](https://doi.org/10.14530/se.2019.3.165-181)

Зубаревич Н.В. Регионы России в новых экономических условиях // *Журнал Новой экономической ассоциации*. 2022. № 3(55). С. 226–234. DOI: [10.31737/2221-2264-2022-55-3-15](https://doi.org/10.31737/2221-2264-2022-55-3-15)

Леонов С.Н. Преференциальные режимы созданных локальных точек роста и их влияние на экономику Дальнего Востока // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2020. Т. 13. № 3. С. 28–45. DOI: [10.15838/esc.2020.3.69.3](https://doi.org/10.15838/esc.2020.3.69.3)

Минакир П.А. Восточный вектор развития: новые возможности и ожидания // *Регионалистика*. 2023. Т. 10. № 1. С. 67–73. DOI: [10.14530/reg.2023.1.67](https://doi.org/10.14530/reg.2023.1.67)

Antonova N.E., Lomakina N.V. Institutional Innovations for the Development of the East of Russia: Effects of Implementation in the Resource Region // *Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences*. 2020. Vol. 13. Is. 4. P. 442–452. DOI: [10.17516/1997-1370-0580](https://doi.org/10.17516/1997-1370-0580)

Gurkov I., Kokorina A., Saidov. Z. Russian Territories of Outrunning Development in Mono Cities: Current and Prospective Opportunities for Foreign Investment into Manufacturing // *Journal of East-West Business*. 2020. Vol. 26. Is. 4. P. 365–390. DOI: [10.1080/10669868.2020.1769794](https://doi.org/10.1080/10669868.2020.1769794)

Hirofumi A. New Instruments Attracting Investment into the Russian Far East: Preliminary Assessment // *Пространственная экономика*. 2019. Т. 15. № 1. С. 157–169. DOI: [10.14530/se.2019.1.157-169](https://doi.org/10.14530/se.2019.1.157-169)

Min J., Kang B. Promoting New Growth: 'Advanced Special Economic Zones' in the Russian Far East // *Russia's Turn to the East: Domestic Policymaking and Regional Cooperation* / ed. by H. Blakkisrud, E.W. Rowe. London: Palgrave Macmillan, 2018. P. 51–74. DOI: [10.1007/978-3-319-69790-1\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-319-69790-1_4)

Parwez S.A. Review of Special Economic Zone Led to Detrimental Implications: An Indian Experience // *Emerging Economy Studies*. 2020. Vol. 6. Is. 2. P. 179–190. DOI: [10.1177/2394901520977424](https://doi.org/10.1177/2394901520977424)

Walker R.M., Lee M.J., James O., Ho S.M.Y. Analyzing the Complexity of Performance Information Use: Experiments with Stakeholders to Disaggregate Dimensions of Performance, Data Sources, and Data Types // *Public Administration Review*. 2018. Vol. 78. Is. 1. DOI: [10.1111/puar.12920](https://doi.org/10.1111/puar.12920)

#### **References:**

Aganbegyan A.G. (2019) Development of the Far East: A National Program in the Context of National Projects. *Prostranstvennaya ekonomika*. Vol. 15. No. 3. P. 165–181. DOI: [10.14530/se.2019.3.165-181](https://doi.org/10.14530/se.2019.3.165-181)

Antonova N.E., Lomakina N.V. (2020) Institutional Innovations for the Development of the East of Russia: Effects of Implementation in the Resource Region. *Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences*. Vol. 13. Is. 4. P. 442–452. DOI: [10.17516/1997-1370-0580](https://doi.org/10.17516/1997-1370-0580)

Gurkov I., Kokorina A., Saidov. Z. (2020) Russian Territories of Outrunning Development in Mono Cities: Current and Prospective Opportunities for Foreign Investment into Manufacturing. *Journal of East-West Business*. Vol. 26. Is. 4. P. 365–390. DOI: [10.1080/10669868.2020.1769794](https://doi.org/10.1080/10669868.2020.1769794)

- Hirofumi A. (2019) New Instruments Attracting Investment into the Russian Far East: Preliminary Assessment. *Prostranstvennaya ekonomika*. Vol. 15. No. 1. P. 157–169. DOI: [10.14530/se.2019.1.157-169](https://doi.org/10.14530/se.2019.1.157-169)
- Leonov S.N. (2020) Preferential Regimes of Created Local Points of Growth and Their Impact on the Economy of the Far East. *Ekonomicheskiye i sotsial'nyye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz*. Vol. 13. No. 3. P. 28–45. DOI: [10.15838/esc.2020.3.69.3](https://doi.org/10.15838/esc.2020.3.69.3)
- Min J., Kang B. (2018) Promoting New Growth: 'Advanced Special Economic Zones' in the Russian Far East. In: Blakkisrud H., Rowe E.W. (eds.) *Russia's Turn to the East: Domestic Policymaking and Regional Cooperation*. London, Palgrave Macmillan. P. 51–74. DOI: [10.1007/978-3-319-69790-1\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-319-69790-1_4)
- Minakir P.A. (2023) Eastern Vector of Development: New Opportunities and Expectations. *Regionalistika*. Vol. 10. No. 1. P. 67–73. DOI: [10.14530/reg.2023.1.67](https://doi.org/10.14530/reg.2023.1.67)
- Parwez S.A. (2020) Review of Special Economic Zone Led to Detrimental Implications: An Indian Experience. *Emerging Economy Studies*. Vol. 6. Is. 2. P. 179–190. DOI: [10.1177/2394901520977424](https://doi.org/10.1177/2394901520977424)
- Walker R.M., Lee M.J., James O., Ho S.M.Y. (2018) Analyzing the Complexity of Performance Information Use: Experiments with Stakeholders to Disaggregate Dimensions of Performance, Data Sources, and Data Types. *Public Administration Review*. Vol. 78. No. 1. DOI: [10.1111/puar.12920](https://doi.org/10.1111/puar.12920)
- Zubarevich N.V. (2022) Regions of Russia in the New Economic Conditions. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii*. No. 3. P. 226–234. DOI: [10.31737/2221-2264-2022-55-3-15](https://doi.org/10.31737/2221-2264-2022-55-3-15)

Дата поступления/Received: 07.09.2023

**Подготовка управленческих кадров**  
**Administration Personnel Training**

DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-211-223

**Обучение персонала российских организаций сферы культуры и искусства**

**Батоврина Екатерина Викторовна**

Кандидат социологических наук, доцент, SPIN-код РИНЦ: [3046-8588](#), ORCID: [0000-0001-8415-9104](#),  
[batovrinaev@spa.msu.ru](mailto:batovrinaev@spa.msu.ru)

Факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

**Назарова Полина Константиновна**

Студентка магистратуры, SPIN-код РИНЦ: [5532-0553](#), ORCID: [0009-0008-5214-1696](#) [nazarovapk@spa.msu.ru](mailto:nazarovapk@spa.msu.ru)

Факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

**Аннотация**

Наряду со многими отечественными организациями, организации сферы культуры и искусства заинтересованы в пополнении и обновлении знаний и умений сотрудников, их регулярном обучении. «Наличие работников учреждения, прошедших повышение квалификации и (или) профессиональную переподготовку», включено в число показателей эффективности деятельности федеральных государственных бюджетных и автономных учреждений культуры и искусства и работы их руководителей. Выбор программ обучения персонала, занятого в сфере культуры и искусства, должна предварять диагностика образовательных потребностей сотрудников, позволяющая организовать обучение с учетом их спроса на тематику образовательных программ, методы обучения, формат и продолжительность занятий. Разработанная нами анкета для диагностики образовательных потребностей сотрудников организаций сферы культуры и искусства включает блоки вопросов о готовности сотрудников принимать участие в программах обучения, их потребностях в получении знаний и развитии компетенций, приоритетных для них методах обучения, опыте их участия в обучающих мероприятиях, предпочтительных условиях прохождения обучения. Проведенная апробация анкеты показала, что она является информативным, быстрым и удобным способом получения сведений об образовательных потребностях респондентов, может быть легко адаптирована к использованию в любых организациях сферы культуры и искусства. Полученные результаты позволили наметить направления совершенствования действующих программ обучения персонала в этой сфере; существенно расширить тематику программ обучения сотрудников организаций сферы культуры и искусства, адаптировать содержание программ обучения к профессиональным особенностям и запросам потенциальных слушателей. Они также оказались эффективны в проведении обучения с применением активных методов обучения, в особенности тренингов, мастер-классов и дискуссий. И наконец, они обеспечили практическую направленность образовательных программ и оптимизацию продолжительности, времени и формата обучения.

**Ключевые слова**

Обучение персонала, организации сферы культуры и искусства, диагностика образовательных потребностей персонала, программа обучения, активные методы обучения.

**Для цитирования**

**Батоврина Е.В., Назарова П.К. Обучение персонала российских организаций сферы культуры и искусства // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 100. С. 211-223. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-211-223**

**Personnel Training in Russian Organizations in the Sphere of Culture and Art**

**Ekaterina V. Batovrina**

PhD, Associate Professor, ORCID: [0000-0001-8415-9104](#), [batovrinaev@spa.msu.ru](mailto:batovrinaev@spa.msu.ru)

School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

**Polina K. Nazarova**

Master's degree student, ORCID: [0009-0008-5214-1696](#), [nazarovapk@spa.msu.ru](mailto:nazarovapk@spa.msu.ru)

School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

**Abstract**

Along with many domestic organizations, organizations in the sphere of culture and art are interested in replenishing and updating the knowledge and skills of employees as well as their regular training. "The presence of employees who have passed advanced training and (or) professional retraining" is one of the effectiveness indicators for the federal state budgetary, autonomous institutions of culture and arts activities, and their managers' performance. The choice of training programs for personnel engaged in the sphere of culture and art should be preceded by a diagnosis of the educational needs of employees, which allows organizing training according to their demand for the subject of educational programs, teaching methods, format and duration of classes. The questionnaire developed by us aims at diagnosing the educational needs of employees of organizations in the sphere of culture and art. It includes blocks of questions about the willingness of employees to participate in training programs, their needs for knowledge and competence development, priority teaching methods for them, their experience of participating in training events and preferred conditions for training. The conducted testing of the questionnaire showed that it is an informative, fast and convenient way to obtain information

about the educational needs of respondents; it can be easily adapted for use in any organizations in the sphere of culture and art. The results allowed us to outline the areas for improving existing personnel training programs. It expanded the subject of training programs for organizations in the sphere of culture and art's employees, enhanced the training programs' content to contain professional characteristics and seize the needs of potential listeners. It was also effective in conducting education process using active learning methods such as trainings, master classes and discussions. Lastly, the results ensured the practical orientation of educational programs and optimized the duration, time and format of training.

#### Keywords

Personnel training, organizations in the sphere of culture and art, diagnostics of educational needs of personnel, training program, active learning methods.

#### For citation

Batovrina E.V., Nazarova P.K. (2023) Personnel Training in Russian Organizations in the Sphere of Culture and Art. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 100. P. 211–223. DOI: 10.24412/2070-1381-2023-100-211-223

### Введение

В условиях распространения концепций управления знаниями и управления талантами в российских организациях и вследствие этого высокой заинтересованности работодателей в пополнении и обновлении знаний и умений сотрудников, их обучение становится одним из наиболее актуальных направлений работы с персоналом. Несмотря на нестабильную ситуацию в экономике и на рынке труда, многие российские работодатели продолжают вкладывать деньги в расширение и пополнение багажа знаний персонала. Так, по данным исследования компании Ancor, проведенного на территории России с участием 363 представителей работодателей и 5320 сотрудников, несмотря на общее снижение доли компаний, у которых есть программы обучения сотрудников, 3/4 работодателей в 2022 году предоставляли возможности обучения для персонала, 42% опрошенных сотрудников прошли обучение, связанное с их профессиональной деятельностью, 64% планировали пройти обучение в ближайшее время<sup>1</sup>. Международные исследования свидетельствуют об аналогичных тенденциях за рубежом. LinkedIn и сервис YouGov опубликовали отчет «LinkedIn 2023 Workplace Learning Report», содержащий результаты данных опроса более 1500 HR-специалистов из 27 стран мира. Согласно этому отчету, 93% организаций волнует вопрос удержания сотрудников; в качестве наиболее подходящего способа решения этой задачи работодатели видят «предоставление возможности обучения» персоналу. Возможность развиваться и приобретать новые навыки вошла в пятерку наиболее частых причин поиска новой работы сотрудниками организаций.

Особое внимание обучению сотрудников традиционно уделяется в инновационных организациях, занимающихся телекоммуникациями, обслуживанием информационных систем клиентов, разработкой и внедрением программного обеспечения и систем искусственного интеллекта, биотехнологиями, в целом наукоемким производством [Батоврина 2019; Подвербных, Онисифорова 2015]. Немалое значение в инновационной сфере придается дополнительному обучению молодых специалистов — выпускников узкоспециализированных программ подготовки, связанных с наукой и технологиями, так как во многом от них зависит появление инноваций в конкретных организациях и отраслях, что, в свою очередь, положительно влияет на развитие экономики и общества [Barragán-Osaña et al. 2020, 67]. Программы обучения персонала широко востребованы промышленными предприятиями, организациями банковской сферы и сферы услуг — именно эти сферы чаще других фигурируют в названиях публикаций, посвященных проблемам обучения и развития персонала [Додохян 2021; Тимофеева 2022; Мугаева 2021]. Крупные промышленные предприятия уделяют особое внимание обучению перспективных студентов, вовлекая их в различные проекты и предлагая дополнительные программы подготовки. Цель данных инициатив — уменьшить разрыв между теорией и практикой, подготовить участников программ к будущей практической деятельности в конкретных организациях-работодателях

<sup>1</sup> Исследование «Обучение и развитие персонала в 2022» // Ancor [Электронный ресурс]. URL: <https://ancor.ru/press/research/issledovanie-obuchenie-i-razvitie-personala-v-2022/> (дата обращения: 18.06.2023).

[Veis et al. 2021]. Для организаций банковской сферы актуален вопрос регулярного обновления знаний и развития компетенций персонала: ряд исследований подтверждают влияние обучения персонала на повышение эффективности работы банковских организаций [Otoo 2019], а также личной эффективности самих работников (прежде всего их уверенности в собственных профессиональных способностях), что, в свою очередь, способствует повышению вовлеченности персонала и качества его работы [Siddiqui, Sahar 2019, 34].

Необходимо отметить, что рассмотренные выше тенденции не означают отсутствие спроса на обучение со стороны работников и работодателей из других сфер и отраслей. Так, в сфере культуры и искусства, охватывающей множество государственных, коммерческих и некоммерческих организаций, оказывающих просветительские, культурные и досуговые услуги населению (например, Государственный Русский музей, Екатеринбургский музей изобразительных искусств, Эрмитаж, Российская государственная художественная галерея, Государственная Третьяковская галерея, Новосибирский театр оперы и балета, Московский художественный академический театр имени Максима Горького, Красноярская краевая филармония, Киностудия имени М. Горького, «Союзмультфильм» и т.д.), интерес к обучению сотрудников также велик.

Спрос организаций сферы культуры и искусства на обучение сотрудников во многом связан с характерными особенностями данной сферы и занятого в ней персонала. Так, деятельность большинства организаций сферы культуры и искусства уникальна, для ее освоения, а точнее для погружения в нее, недостаточно базового, пусть и профильного, образования сотрудников. От многих из них требуется экспертный уровень знаний, готовность выполнять своеобразную миссию — сохранять и приумножать культурное наследие страны [Курес et al. 2020], а также способность эффективно взаимодействовать с представителями различных сообществ и культур для аккумуляции знаний о их нематериальном культурном наследии, что, как отмечают многие авторы, особенно актуально для работников музеев [Boylan 2006, 62–64]. Высокие требования к качеству оказываемых услуг и производимых продуктов, необходимость выполнять единственные в своем роде работы вынуждают сотрудников постоянно совершенствовать свои знания, умения и способности. Обязательным требованием ко многим работникам сферы культуры и искусства является наличие творческого потенциала — креативности, специальных творческих способностей, творческой инициативы, готовности к решению новых (часто нестандартных) задач. Его постоянное совершенствование становится приоритетным и для работодателей, и для персонала. Не следует забывать и о мотивации людей, занятых в данной сфере. Многие из них ориентированы на удовлетворение потребностей высшего уровня. Главными стимулами для них являются содержание работы, возможность непрерывного развития, совершенствования, получения новых знаний, что заставляет работодателей задумываться о способах удовлетворения поступающих от сотрудников запросов.

Весомыми факторами повышенного интереса организаций сферы культуры и искусства к обучению сотрудников являются также требования законодательства и органов государственной власти. Так, для отдельных категорий работников (например, для педагогических работников организаций сферы искусства и культуры) установлена обязанность регулярно проходить повышение квалификации<sup>2</sup>. «Наличие работников учреждения, прошедших повышение квалификации и (или) профессиональную переподготовку», включено в число показателей эффективности деятельности федеральных государственных бюджетных и автономных учреждений культуры и искусства, подведомственных Министерству науки и высшего образования Российской Федерации, и работы

<sup>2</sup> Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (п. 2 ч. 5 ст. 47) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140174/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/) (дата обращения: 19.06.2023).

их руководителей, по результатам достижения которых указанным руководителям устанавливаются выплаты стимулирующего характера<sup>3</sup>. Министерство культуры Российской Федерации инициировало проведение системной работы по повышению квалификации работников культуры: «Чтобы компетенции работников сферы культуры неизменно росли, мы проводим обучение по программе переподготовки творческих и управленческих кадров, — отметила министр культуры О.Б. Любимова. — Такая системная работа проводится впервые. По всей стране на базе ведущих творческих вузов создано 19 образовательных центров. К 2025 году обучение пройдут 200 тысяч человек, это примерно треть от всех работников отрасли. В этом году 40 тысяч работников сферы культуры по всей России пройдут курсы повышения квалификации»<sup>4</sup>.

Несмотря на заинтересованность как работодателей, так и органов государственной власти в повышении квалификации и развитии компетенций сотрудников, занятых в сфере культуры и искусства, особенности проведения обучения в этой сфере изучены недостаточно полно. Большинство публикаций посвящено раскрытию факторов, определяющих значение непрерывного обучения сотрудников, работающих в сфере культуры и искусства. Например, Н.И. Капустина отмечает в качестве одного из таких факторов процесс модернизации учреждений культуры. Старение персонала, увеличение уровня текучести персонала и наличие большого количества сотрудников, не имеющих профильного образования, соответствующего требованиям к занимаемой ими должности, также рассматриваются автором в числе причин, заставляющих работодателей задуматься об обучении персонала [Капустина 2015, 61–63]. Не меньшее значение имеет фактор понимания руководителями организаций сферы культуры и искусства своих образовательных потребностей и образовательных потребностей подчиненных. Так, анкетирование 602 руководителей учреждений культуры Иркутской области, проведенное в 2019 году, показало, что респонденты «критически оценивают свои профессиональные качества», «осознают не только необходимость повышения своей квалификации, но и видят явную необходимость в повышении квалификации работников тех организаций, в которых они трудятся» [Рудакова 2019, 25]. Исследование «Профессиональное образование в сфере культуры: вызовы времени и требования практики», проведенное Челябинским государственным институтом культуры в 2021 году, показало, что отсутствие специалистов нужного профиля на рынке труда является одной из наиболее серьезных проблем для организаций сферы культуры (по оценке 53,2% респондентов). Значение обучения и повышения квалификации уже работающих в организациях сотрудников в этих условиях растет и является самым распространенным способом решения данной проблемы (отметили 44,4% участников исследования) [Штолер и др. 2022].

Немало работ посвящено анализу требований к составлению и содержанию образовательных программ для персонала организаций сферы культуры и искусства. В частности, Д.П. Курбатов отмечает, что оно должно осуществляться с учетом процессов модернизации, происходящих в самих организациях (внедрение информационных технологий и т.п.), политических и рыночных факторов (общегосударственная политика в области культуры и искусства, востребованность непрерывного образования) [Курбатов 2017, 98–100]. По мнению М.И. Гомбоевой и Н.И. Спандерашвили, содержание образовательных программ для сотрудников сферы культуры и искусства необходимо обновлять,

<sup>3</sup> Приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 23 июня 2021 г. № 525 «Об утверждении показателей эффективности деятельности федеральных государственных бюджетных и автономных учреждений, подведомственных Министерству науки и высшего образования Российской Федерации, и работы их руководителей, по результатам достижения которых указанным руководителям устанавливаются выплаты стимулирующего характера» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_391604/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_391604/) (дата обращения: 19.06.2023).

<sup>4</sup> Курсы повышения квалификации в 2022 году пройдут 40 тысяч работников культуры // Министерство культуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: [https://culture.gov.ru/press/news/kursy\\_povysheniya\\_kvalifikatsii\\_v\\_2022\\_godu\\_proydut\\_40\\_tysyach\\_rabotnikov\\_kultury/](https://culture.gov.ru/press/news/kursy_povysheniya_kvalifikatsii_v_2022_godu_proydut_40_tysyach_rabotnikov_kultury/) (дата обращения: 19.06.2023).

принимая во внимание такие тенденции, как оптимизация сферы культуры, порожденная появлением новых художественных технологий, изменением количественного и качественного состава профессий и требований к ним; институализация культурной отрасли, связанная с коммерциализацией, массовизацией и цифровизацией услуг в ней. Данные тенденции требуют наличия у работников новых компетенций, которые существующие образовательные программы не развивают [Гомбоева, Спандерашвили 2018]. Важно отметить, что многие работодатели из сферы культуры и искусства осознают эту проблему и пытаются ее решить. Так, за 2022 год Центром непрерывного образования и повышения квалификации творческих и управленческих кадров в сфере культуры ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный институт культуры» была реализована программа повышения квалификации 4000 работников учреждений культуры по всей России в рамках проекта «Творческие люди». Наиболее востребованными программами обучения оказались программы «Проектная деятельность в учреждении культуры: актуальные подходы и технологии», «Продвижение услуг современного учреждения культуры: технологии event-менеджмента», «Виртуальные выставки в учреждениях культуры: проектирование и организация», «Игровые технологии в современной библиотеке», «Современные технологии проектирования музейных экспозиций и выставок»<sup>5</sup>. Данные программы направлены на приобретение сотрудниками, занятыми в сфере культуры и искусства, компетенций, традиционно востребованных работниками коммерческих организаций (проектная деятельность, event-менеджмент, геймификация и др.). Это показывает, что процесс модернизации активно продолжается в организациях сферы культуры и искусства, многие из них стремятся учесть изменения, происходящие в профессиональной деятельности сотрудников под влиянием времени, новых технологий и новых запросов аудитории, помочь персоналу к ним адаптироваться.

Выявлению актуальных требований к сотрудникам организаций сферы культуры и искусства и значимых для них компетенций посвящены многие социологические исследования. Например, по результатам электронного анкетирования, проведенного И.В. Бабаян среди руководителей образовательных учреждений в сфере культуры в 2022 году, наиболее важными для развития навыками сотрудников организаций сферы культуры стали умение работать в команде, самодисциплина, ответственность в работе, коммуникабельность и эффективное взаимодействие в коллективе. «При этом почти половина респондентов подчеркивает особую значимость творческого подхода, полагая, что это является залогом успеха в деятельности организации, а еще 46% опрошенных «скорее согласны» с этим утверждением» [Бабаян 2022, 21–26].

Вместе с тем вопросы целесообразности применения различных методов в обучении сотрудников российских организаций сферы культуры и искусства, а также готовности персонала, занятого в этой сфере, к получению новых знаний и развитию компетенций освещены недостаточно полно. Для получения ответов на них требуется использование диагностического инструментария, позволяющего организациям сферы культуры и искусства своевременно оценить образовательные потребности персонала и организовать обучение с учетом спроса сотрудников на тематику образовательных программ, особые методы и формы проведения обучения.

Цель настоящей статьи — разработать инструментарий для выявления образовательных потребностей сотрудников организаций сферы культуры и искусства и на основе его апробации определить основные направления совершенствования действующих в них практик обучения персонала.

<sup>5</sup> Федеральный проект «Творческие люди» — 2022 // Центр непрерывного образования и повышения квалификации творческих и управленческих кадров в сфере культуры [Электронный ресурс]. URL: <https://do.spbgik.ru/news/federalnyy-proekt-tvorcheskie-lyudi-2022/> (дата обращения: 10.06.2023).

### **Разработка анкеты для диагностики образовательных потребностей персонала организаций сферы культуры и искусства**

Диагностика образовательных потребностей персонала — достаточно хорошо известная и часто применяемая практика в обучении сотрудников, предваряющая выбор образовательных программ и организацию обучения персонала. Она позволяет выявить пробелы в знаниях, умениях и навыках персонала, определить его заинтересованность в развитии конкретных компетенций, оценить готовность сотрудников участвовать в различных видах обучения, а также понять их отношение к использованию различных технологий и методов обучения: например, мастер-классов, вебинаров, тренингов и др. Примеров исследований и научных работ в области диагностики образовательных потребностей сотрудников достаточно много. В частности, в 2019 году Н.В. Рудакова провела анализ образовательных потребностей в повышении квалификации специалистов сферы культуры Иркутской области. Было выявлено, что повышение квалификации актуально для 30% респондентов, при этом 35,2% респондентов нуждались в профессиональной переподготовке, поскольку не имели профильного образования. Практически все опрошенные (91,8%) положительно отнеслись к повышению квалификации и переподготовке, преобладала внутренняя мотивация респондентов к обучению и развитию. Анализ кадрового обеспечения учреждений сферы культуры и искусства города Иркутска, проведенный Г.К. Перваго в 2019 году, выявил, что среди руководящего персонала в получении высшего образования нуждается 3,7% работников, а в переподготовке — 31,2% работников. Среди основного персонала потребность в получении высшего образования есть у 2,7% сотрудников, а в переподготовке — 2,8%. Обучение в тот период проходили 111 человек из 2353 работников организаций сферы культуры и искусства, 50 из них обучались в профильных вузах [Рудакова 2019].

В целом, как показывает практика, работодатели предпочитают использовать два метода диагностики образовательных потребностей персонала — тестирование и анкетирование. Тестирование направлено на измерение уровня знаний и развития компетенций сотрудников. Весьма распространенными являются тесты на знание иностранных языков, профессиональной терминологии, а также психологические тесты, позволяющие хотя бы приближенно оценить особенности тех или иных свойств личности испытуемых.

Круг задач, решаемых с использованием анкетирования, шире. С его помощью можно получить развернутую информацию об образовательных предпочтениях респондентов, разностороннюю оценку уже реализованных образовательных инициатив, предложения участников анкетирования по изменению подходов к организации и проведению обучения персонала. Очевидно, что не все они могут и должны учитываться работодателями. Вместе с тем данные результаты могут послужить хорошей подсказкой по совершенствованию работодателями практик обучения сотрудников.

С учетом широких возможностей анкетирования как метода сбора информации об образовательных потребностях и предпочтениях персонала в рамках настоящего исследования была предпринята попытка разработки анкеты для диагностики образовательных потребностей сотрудников сферы культуры и искусства. В анкету вошли 28 вопросов, из них 22 основных вопроса по теме исследования и 6 вспомогательных вопросов о личности респондентов (пол, возраст, образование, сфера деятельности организации, должность в организации, опыт работы в организации). Основной блок вопросов включал вопросы открытого (для сбора информации о личном мнении и опыте респондентов), полужакрытого (для предоставления респондентам выбора

из нескольких вариантов или указания собственного ответа) и закрытого (для сбора количественно измеримых данных и распределения респондентов на категории) типов. Содержательно вопросы можно разделить на следующие блоки:

- 1) вопросы о готовности респондентов принять участие в программах обучения («Вы бы хотели пройти дополнительное обучение? Если да, то в каких целях?» и др.);
- 2) вопросы о потребностях респондентов в получении конкретных знаний/ развитии конкретных компетенций («Какие знания Вы бы хотели приобрести в процессе обучения?» (несколько вариантов ответа), «Какие способности и навыки Вы бы хотели развить в процессе обучения?» (несколько вариантов ответа), «Что будет наилучшим результатом обучения для Вас?» и др.);
- 3) вопросы о приоритетных для респондентов методах обучения («Какие из следующих методов Вы бы хотели видеть в программе обучения?» (несколько вариантов ответа) и др.);
- 4) вопросы о практическом опыте участия респондентов в обучающих мероприятиях («В каких программах обучения Вы лично участвовали?», «Вам было интересно проходить обучение?», «Какова Ваша оценка приобретенных знаний и навыков в процессе прохождения обучения по пятибалльной шкале, где 5 — максимально высокая оценка, 1 — минимальная оценка?», «Ваше обучение соответствовало Вашим ожиданиям? Пожалуйста, прокомментируйте свой ответ», «Вы считаете, что обучение помогло Вам получить знания/ развить навыки, которые Вы отметили как желаемые?» и др.);
- 5) вопросы о предпочтительных для респондентов условиях прохождения обучения и направлениях совершенствования действующих программ обучения («Какая продолжительность обучения, с Вашей точки зрения, является оптимальной?», «Где и как, по Вашему мнению, должно проходить обучение сотрудников Вашей организации?», «Кто, по Вашему мнению, должен проводить обучение сотрудников Вашей организации?», «Программы обучения, предлагаемые сотрудникам Вашей организации, нуждаются в совершенствовании? Если да, то укажите, что именно необходимо изменить в них и в организации процесса обучения» и др.).

Разработанная анкета может быть легко адаптирована к использованию как в формате раздаточного, так и в формате электронного анкетирования. В рамках апробации анкеты был использован формат электронного анкетирования. Анкета была создана при помощи сервиса для проведения опросов Google Forms, сгенерированная ссылка на электронную версию анкеты рассылалась респондентам, что существенно облегчило сбор данных и получение обратной связи от участников апробации анкеты.

### ***Результаты апробации анкеты для диагностики образовательных потребностей персонала организаций сферы культуры и искусства***

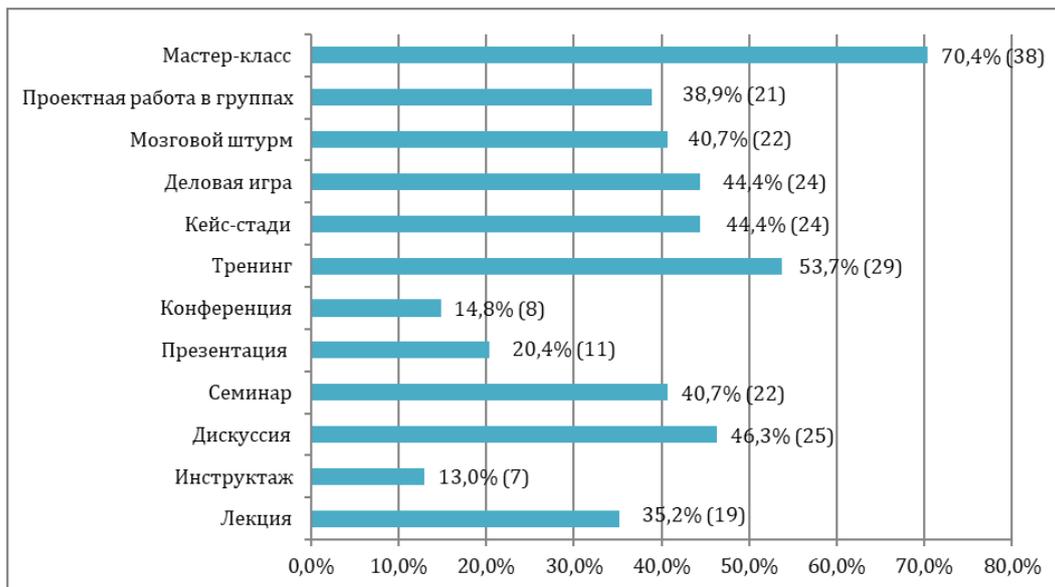
Для апробации разработанной анкеты для диагностики образовательных потребностей персонала организаций сферы культуры и искусства была предпринята попытка формирования стратифицированной выборки респондентов по видам организаций. В нее вошли сотрудники российских театров, галерей, концертных залов, анимационных студий и киностудий, радиокомпаний, а также университетов и центров дополнительного образования, специализирующихся на обучении работников организаций сферы культуры и искусства. Размер выборки составил 55 человек. Поиск респондентов осуществлялся через адресную рассылку ссылки на электронную версию анкеты по электронным каналам связи (электронная почта, веб-сайты организаций, мессенджеры «Телеграмм», WhatsApp, Viber, VK). Апробация анкеты проходила в апреле-мае 2022 года.

Проведенная апробация анкеты показала, что она является информативным, быстрым и удобным способом получения сведений об образовательных потребностях респондентов. Сотрудники организаций сферы культуры и искусства с удовольствием приняли участие в анкетировании, развернуто ответили на открытые вопросы анкеты, предложили подробные рекомендации по совершенствованию практик обучения персонала, занятого в их сфере, что косвенно подтвердило значимость и актуальность для них темы обучения. Разработанная анкета позволила получить разностороннюю информацию о возможностях и желании респондентов активно участвовать в программах обучения, их спросе на приобретение конкретных знаний и умений, пожеланиях по использованию в образовательных программах тех или иных методов обучения, их мотивации к участию в программах обучения в различных форматах (с отрывом от работы / без отрыва от работы и др.), что свидетельствует о возможности ее использования для диагностики образовательных потребностей сотрудников различных организаций сферы культуры и искусства и выбора работодателями релевантных форматов, методов и направлений обучения персонала.

Полученные в ходе апробации анкеты результаты, не являясь статистически значимыми, представляются весьма интересными и могут послужить некоторым ориентиром по совершенствованию действующих программ и практик обучения персонала организаций сферы культуры и искусства, поэтому приведем их ниже.

Итак, как показало проведенное электронное анкетирование, подавляющее большинство респондентов (96,4%), сотрудников организаций сферы культуры и искусства, заинтересовано в прохождении дополнительного обучения и готово активно включиться в программы обучения и развития (81,8%). Основной целью обучения участники анкетирования видят повышение уровня профессиональной компетентности, приобретение новых знаний в их сфере профессиональной деятельности, а также развитие отдельных способностей и навыков. В наибольшей степени респонденты заинтересованы в приобретении профессиональных знаний (83,3%). С большим отрывом от них упоминаются знания иностранных языков (38,9%) и технические знания (37,0%). Способностями и навыками, наиболее востребованными среди участников анкетирования, оказались творческое мышление (креативность) (48,1%), навыки управления конфликтами (46,3%), управления стрессом (38,9%) и публичных выступлений (38,9%).

Респондентов интересуют программы обучения и развития с использованием таких методов, как мастер-класс (70,4%), тренинг (53,7%) и дискуссия (46,3%). Многие участники анкетирования готовы принять участие в деловых играх и кейс-стади (44,4%). Это активные методы обучения, предполагающие вовлечение слушателей в обсуждение актуальных для них профессиональных вопросов, проигрывание проблемных ситуаций, отработку сложных моделей профессионального поведения под руководством опытного модератора или тренера. Традиционные пассивные методы обучения (например, лекция и часто применяемый на рабочем месте инструктаж) востребованы существенно меньшим числом респондентов (см. Рисунок 1).



**Рисунок 1. Ответы участников анкетирования на вопрос «Какие из следующих методов Вы бы хотели видеть в программе обучения?» (N=54)<sup>6</sup>**

Многие респонденты имеют опыт участия в программах дополнительного образования по инициативе работодателя (72,8%). Однако такая возможность представляется им нечасто: 25,5 % участников анкетирования могут воспользоваться ею раз в год, 38,2% — реже. Достаточно высок процент респондентов, вообще не проходивших дополнительное обучение (27,2%).

Респонденты с опытом участия в программах дополнительного образования назвали лекцию методом обучения, используемым чаще других (63,0%). Наиболее распространенными активными методами обучения, по их мнению, являются мастер-класс (43,5%) и тренинг (39,1%). Использование деловой игры, мозгового штурма, проектной работы в группе встречается значительно реже: с этими практиками столкнулись соответственно 17,4%, 13,0% и 17,4% респондентов, имеющих опыт участия в программах дополнительного образования.

Несмотря на некоторое несоответствие существующих практик дополнительного обучения сотрудников сферы культуры и искусства их пожеланиям и запросам, о которых было сказано выше, участники анкетирования, проходившие дополнительное обучение, в большинстве оценивают его результаты достаточно высоко: так, 51,1% респондентов, имеющих соответствующий опыт, оценивают приобретенные знания и навыки на 4 балла, 24,4% — на 5 баллов из 5. Вместе с тем респонденты выразили некоторые пожелания по совершенствованию предлагаемых им программ обучения: они должны быть нацелены на предоставление большего объема знаний, навыков, применимых в работе, а также включать различные формы занятий, имеющих творческую направленность.

Мнения респондентов об оптимальной продолжительности обучения разнятся. Около 40% из них посчитали оптимальной продолжительностью обучения период до 6 месяцев. Есть участники анкетирования, назвавшие более длительный срок — от 9 месяцев до 1 года (9,26%). Многие респонденты вполне резонно полагают, что продолжительность обучения должна зависеть от его направленности, поэтому курс обучения может занять как неделю, так и год и более.

Наиболее удобным форматом обучения респонденты посчитали обучение во внешней организации в рабочее время (61,8%). Хорошей альтернативой, по их мнению, может послужить обучение внутри организации в рабочее время (43,6%). К обучению во вне рабочее время оказались готовы 40,0% участников анкетирования.

<sup>6</sup> Составлено авторами на основе проведенного исследования.

Большинство респондентов заинтересовано в участии в обучении, проводящемся внешними экспертами (83,6%) и приглашенными преподавателями (65,5%), в отдельных случаях (развитие способностей и навыков) уместно проведение обучения тренерами (30,9%). К распространенным в коммерческих организациях практикам проведения обучения сотрудников собственными силами — руководителями и наиболее опытными специалистами — участники анкетирования относятся настороженно: только треть опрошенных (36,4%) согласна участвовать в обучении, проводимом более опытными коллегами, только одна седьмая часть респондентов (14,5%) — в обучении, проводимом руководителями организации.

Многие респонденты, имеющие опыт участия в программах дополнительного образования, считают, что они нуждаются в корректировке (65,5%), нацеленной на применение полученных знаний и навыков на практике; повышение уровня удовлетворенности участников обучения от полученных результатов, их уверенности в себе; формирование у них желания развиваться дальше. В число рекомендаций респондентов по совершенствованию программ обучения входят более тщательная подготовка ведущих программ обучения; увеличение доли практических занятий в структуре курсов; увеличение числа занятий в рамках курсов; использование активных методов обучения; предоставление большей свободы слушателям; вовлечение их в обсуждение и рассмотрение реальных кейсов; включение в структуру курсов занятий творческой направленности.

### **Заключение**

Таким образом, обучению сотрудников организаций сферы культуры и искусства должна предшествовать диагностика их образовательных потребностей и предпочтений по формату, методам и продолжительности обучения. Перспективным методом сбора необходимых данных является анкетный опрос. В диагностическую анкету должны быть включены вопросы разного типа и содержательной направленности — о знаниях, способностях и навыках, развитие которых представляется наиболее актуальным для опрашиваемых сотрудников, об их готовности к включению в программы обучения в рабочее/ вне рабочее время, их отношении к использованию различных методов обучения, в том числе тренингов, мастер-классов и др., а также о предшествующем опыте участия в программах дополнительного образования, его соответствии ожиданиям, достоинствах и недостатках освоенных программ.

Апробация разработанной нами диагностической анкеты с участием 55 сотрудников организаций сферы культуры и искусства показала, что основными направлениями совершенствования действующих программ обучения персонала в этой сфере могут стать расширение предлагаемого сотрудникам спектра направлений и тем обучения; обязательная предварительная диагностика потребностей сотрудников в обучении и стратегическое планирование обучения; адаптация содержания программ обучения под профессиональные особенности и запросы потенциальных слушателей: например, их интерес к занятиям творческой направленности, проведение обучения с применением активных методов обучения, в особенности тренингов, мастер-классов и дискуссий, обеспечение практической направленности образовательных программ, оптимизация продолжительности, времени и формата обучения и в целом повышение качества предоставляемых образовательных услуг.

**Список литературы:**

- Бабаян И.В. Компетенции руководителей образовательных учреждений культуры: запрос на командность, ответственность и самодисциплину // Управление культурой. 2022. № 2(2). С. 21–26.
- Батоврина Е.В. Управление персоналом инновационных организаций. М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2019.
- Гомбоева М.И., Спандерашвили Н.И. Социокультурные основания современных практик дополнительного профессионального образования сферы культуры и искусства // Гуманитарный вектор. 2018. Т. 13. № 3. С. 159–167. DOI: [10.21209/1996-7853-2018-13-3-159-167](https://doi.org/10.21209/1996-7853-2018-13-3-159-167)
- Додохян Т.М. Анализ передового опыта организации обучения персонала промышленных предприятий как инструмента повышения их инновационной активности // Организатор производства. 2021. Т. 29. № 4. С. 59–67. DOI: [10.36622/VSTU.2021.91.94.006](https://doi.org/10.36622/VSTU.2021.91.94.006)
- Капустина Н.И. Профессиональная подготовка работников сферы культуры как условие эффективности работы клубных учреждений // Культурное наследие России. 2015. № 2. С. 61–63.
- Курбатов Д.П. Особенности формирования программ повышения квалификации работников сферы культуры // Материалы Всероссийской конференции студентов, аспирантов и молодых ученых, посвященной Году российского кино: в 3 ч. СПб: СПбГИКиТ, 2017. Ч. 1. С. 98–100.
- Мугаева Е.В. Роль обучения персонала в повышении качества предоставляемых услуг сферы гостеприимства // Экономика и бизнес: теория и практика. 2021. Т. 7(77). С. 93–96. DOI: [10.24412/2411-0450-2021-7-93-96](https://doi.org/10.24412/2411-0450-2021-7-93-96)
- Подвербных О.Е., Онисифорова Е.В. Формирование инновационного потенциала как фактора повышения конкурентоспособности работников наукоемкого предприятия. Красноярск: Сибирский государственный аэрокосмический университет, 2015.
- Рудакова Н.В. Выявление образовательных потребностей и запросов на переподготовку и повышение квалификации в учреждениях культуры Иркутской области. Иркутск: ГБУ ДПО ИО Иркутский областной учебно-методический центр культуры и искусства «Байкал», 2019.
- Тимофеева А.Г. Обучение и развитие персонала как условие успешной ESG-трансформации российских банков // Московский экономический журнал. 2022. № 5. С. 775–781. DOI: [10.55186/2413046X.2022.7.5.328](https://doi.org/10.55186/2413046X.2022.7.5.328)
- Штолер А.В., Штолер Н.Н., Япринцева К.Л. Проблемы взаимодействия образовательной организации и организаций-работодателей в сфере культуры: опыт исследования // Высшее образование в России. 2022. Т. 31. № 6. С. 136–151. DOI: [10.31992/0869-3617-2022-31-6-136-151](https://doi.org/10.31992/0869-3617-2022-31-6-136-151)
- Barragán-Ocaña A., Oliver-Espinoza R., Luna-López K.A. Specialized Human Resources Training and Innovation in Latin America: The Case of Biotechnology // Gazzetta Medica Italiana Archivio per le Scienze Mediche. 2020. Vol. 179. Is. 1–2. P. 67–72. DOI: [10.23736/S0393-3660.18.03941-4](https://doi.org/10.23736/S0393-3660.18.03941-4)
- Boylan P. The Intangible Heritage: A Challenge and an Opportunity for Museums and Museum Professional Training // International Journal of Intangible Heritage. 2006. Vol. 1. P. 54–65.
- Kupec V., Lukac M., Pisar P., Gubiniova K. Increasing Personnel Competencies in Museums with the Use of Auditing and Controlling // Sustainability. 2020. Vol. 12. Is. 24. DOI: [10.3390/su122410343](https://doi.org/10.3390/su122410343)
- Otoo F. Human Resource Development Practices and Banking Industry Effectiveness: The Mediating Role of Employee Competencies // European Journal of Training and Development. 2019. Vol. 43. Is. 3/4. P. 250–271. DOI: [10.1108/EJTD-07-2018-0068](https://doi.org/10.1108/EJTD-07-2018-0068)
- Siddiqui D., Sahar N. The Impact of Training and Development and Communication on Employee Engagement — A Study of Banking Sector // Business Management and Strategy. 2019. Vol. 10. Is. 1. P. 23–40. DOI: [10.5296/bms.v10i1.14592](https://doi.org/10.5296/bms.v10i1.14592)

Veis Y.V., Eremicheva O.Y., Kostyleva I.B., Tikhonov V.S. HR Training in Digital Economy: Innovative Investment Projects // Engineering Economics: Decisions and Solutions from Eurasian Perspective. Engineering Economics Week 2020. Lecture Notes in Networks and Systems / ed. by S. Ashmarina, V. Mantulenko, M. Vochozka. Cham: Springer, 2021. Vol. 139. P. 688–696. DOI: [10.1007/978-3-030-53277-2\\_82](https://doi.org/10.1007/978-3-030-53277-2_82)

### References:

- Babayan I.V. (2022) Competencies of Heads of Cultural Educational Institutions: Request for Command, Responsibility and Self-Discipline. *Upravleniye kul'turoy*. No. 2(2). P. 21–26.
- Barragán-Ocaña A., Oliver-Espinoza R., Luna-López K.A. (2020) Specialized Human Resources Training and Innovation in Latin America: The Case of Biotechnology. *Gazzetta Medica Italiana Archivio per le Scienze Mediche*. Vol. 179. Is. 1–2. P. 67–72. DOI: [10.23736/S0393-3660.18.03941-4](https://doi.org/10.23736/S0393-3660.18.03941-4)
- Batovrina E.V. (2019) *Upravleniye personalom innovatsionnykh organizatsiy* [Personnel management of innovative organizations]. Moscow: ARGAMAK-MEDIA.
- Boylan P. (2006) The Intangible Heritage: A Challenge and an Opportunity for Museums and Museum Professional Training. *International Journal of Intangible Heritage*. Vol. 1. P. 54–65.
- Gomboyeva M.I., Spanderashvili N.I. (2018) Sociocultural Grounds of a New Configuration of Supplementary Vocational Education in the Sphere of Culture and Art. *Gumanitarnyy vektor*. Vol. 13. No. 3. P. 159–167. DOI: [10.21209/1996-7853-2018-13-3-159-167](https://doi.org/10.21209/1996-7853-2018-13-3-159-167)
- Dodokhyan T.M. (2021) Analysis of Best Practices in the Organization of Training of Personnel of Industrial Enterprises as a Tool to Increase Their Innovation Activity. *Organizator proizvodstva*. Vol. 29. No. 4. P. 59–67. DOI: [10.36622/VSTU.2021.91.94.006](https://doi.org/10.36622/VSTU.2021.91.94.006)
- Kapustina N.I. (2015) Training of Workers in the Sphere of Culture as a Condition of Effectiveness of the Clubs. *Kul'turnoye naslediyе Rossii*. No. 2. P. 61–63.
- Kupec V., Lukac M., Pisar P., Gubiniova K. (2020) Increasing Personnel Competencies in Museums with the Use of Auditing and Controlling. *Sustainability*. Vol. 12. Is. 24. DOI: [10.3390/su122410343](https://doi.org/10.3390/su122410343)
- Kurbatov D.P. (2017) Osobennosti formirovaniya programm povysheniya kvalifikatsii rabotnikov sfery kul'tury [Features of the formation of professional development programs for cultural workers]. *Materialy Vserossiyskoy konferentsii studentov, aspirantov i molodykh uchenykh, posvyashchennoy Godu rossiyskogo kino*. In 3 parts. Saint Petersburg: SPbGKiT. Part 1. P. 98–100.
- Mugaeva E.V. (2021) The Role of Staff Training in Improving the Quality of Services Provided in the Hospitality Sector. *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika*. Vol. 7(77). P. 93–96. DOI: [10.24412/2411-0450-2021-7-93-96](https://doi.org/10.24412/2411-0450-2021-7-93-96)
- Otoo F. (2019) Human Resource Development Practices and Banking Industry Effectiveness: The Mediating Role of Employee Competencies. *European Journal of Training and Development*. Vol. 43. Is. 3/4. P. 250–271. DOI: [10.1108/EJTD-07-2018-0068](https://doi.org/10.1108/EJTD-07-2018-0068)
- Podverbnykh O.E., Onisiforova E.V. (2015) *Formirovaniye innovatsionnogo potentsiala kak faktora povysheniya konkurentosposobnosti rabotnikov naukoymkogo predpriyatiya* [Formation of innovative potential as a factor of increasing the competitiveness of employees of a knowledge-intensive enterprise]. Krasnoyarsk: Sibirskiy gosudarstvennyy aerokosmicheskiy universitet.
- Rudakova N.V. (2019) *Vyyavleniye obrazovatel'nykh potrebnostey i zaprosov na perepodgotovku i povysheniye kvalifikatsii v uchrezhdeniyakh kul'tury Irkutskoy oblasti*: [Identification of educational needs and requests for retraining and advanced training in cultural institutions of the Irkutsk region]. Irkutsk: GBU DPO IO Irkutskiy oblastnoy uchebno-metodicheskiy tsentr kul'tury i iskusstva “Baykal”.
- Siddiqui D., Sahar N. (2019) The Impact of Training and Development and Communication on Employee Engagement — A Study of Banking Sector. *Business Management and Strategy*. Vol. 10. Is. 1. P. 23–40. DOI: [10.5296/bms.v10i1.14592](https://doi.org/10.5296/bms.v10i1.14592)

Shtoler A.V., Shtoler N.N., Yaprinceva K.L. (2022). Interaction between Educational Institution and Employers' Organizations in Cultural Sphere: Study Experience. *Vysshee obrazovanie v Rossii*. Vol. 31. No. 6. P. 136–151. DOI: [10.31992/0869-3617-2022-31-6-136-151](https://doi.org/10.31992/0869-3617-2022-31-6-136-151)

Timofeyeva A.G. (2022) Leadership and Development as a Condition for the Successful ESG-Transformation for Russian Banks. *Moskovskiy ekonomicheskij zhurnal*. No. 5. P. 775–781. DOI: [10.55186/2413046X\\_2022\\_7\\_5\\_328](https://doi.org/10.55186/2413046X_2022_7_5_328)

Veis Y.V., Eremicheva O.Y., Kostyleva I.B., Tikhonov V.S. (2021) HR Training in Digital Economy: Innovative Investment Projects. In: Ashmarina S., Mantulenko V., Vochozka M. (eds.) *Engineering Economics: Decisions and Solutions from Eurasian Perspective. Engineering Economics Week 2020. Lecture Notes in Networks and Systems*. Cham: Springer. Vol. 139. P. 688–696. DOI: [10.1007/978-3-030-53277-2\\_82](https://doi.org/10.1007/978-3-030-53277-2_82)

Дата поступления/Received: 20.06.2023