

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ М.В.ЛОМОНОСОВА



Факультет  
государственного  
управления

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ISSN 2070-1381

## ЭЛЕКТРОННЫЙ ВЕСТНИК

PUBLIC ADMINISTRATION  
E-journal

# **88**  
2021

**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;

**Антонян А.П.** — технический редактор.

**Редакционная коллегия:**

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

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

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

**Г. Букен-Кнапп** — PhD (Гётеборгский университет, Швеция);

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

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

**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);

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

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

**Лексин И.В.** — доктор юридических 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);

**Мягков М.Г.** — PhD (Университет Орегона, США; ТГУ, Россия);

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

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

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

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

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

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

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/).

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 P. Antonian** — 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);

**Gregg Bucken-Knapp** — PhD (University of Gothenburg, Sweden);

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Mikhail G. Myagkov** — PhD (University of Oregon, USA; TSU, Russia);

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

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

**Marina V. Rybakova** — DSc (Sociology) (MSU, Russia);

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

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

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

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

**Ekaterina A. Ugnich** — PhD (DSTU, 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” is included into RISC (Russian Index of Scientific Citation) and a Higher Attestation Commission (VAK) list.

The goal of “E-journal. Public Administration” 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/).

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

### Экономические вопросы управления Economic questions in administration

- Бобылева Алла Зиновьевна; Аньшин Валерий Михайлович*  
Построение трансформационных программ перехода бизнеса к работе на принципах устойчивого развития .....7  
*Alla Z. Bobyleva; Valeriy M. Anshin*  
Designing Sustainable Development Transformation Program for a Company
- Кулькова Варвара Юрьевна; Юзеф Хайтам Аббас Мохамед*  
Государственная поддержка исламского предпринимательства в сфере услуг в РФ: состояние и точки роста в экспертных оценках..... 23  
*Varvara Yu. Kulkova; Haitham Abbas Mohamed Youssef*  
State Support for Islamic Entrepreneurship in Service Sector in the Russian Federation: State and Growth Points in Expert Assessments
- Шаймиева Эльмира Шамилевна; Гумерова Гюзель Исаевна; Бутнева Александра Юрьевна; Хюзиг Стефан; Шewe Герхард*  
Интеллектуальная собственность как драйвер международного научного сотрудничества: развитие показателей для российской практики ..... 36  
*Elmira Sh. Shaimieva; Guzel I. Gumerova; Aleksandra J. Butneva; S. Hüsigg; G. Schewe*  
Intellectual Property as a Driver for International Scientific Cooperation: Development of Indicators for Russian Practice
- Проблемы управления: теория и практика  
Administrative problems: theory and practice**
- Калабихина Ирина Евгеньевна; Казбекова Зарина Германовна*  
Методология построения индексов детского благополучия для мониторинга положения детей в рамках реализации Десятилетия детства в России ..... 52  
*Irina E. Kalabikhina; Zarina G. Kazbekova*  
Methodology for Constructing Indices of Child Well-Being for Monitoring Children's State in the Framework of Implementing the Decade of Childhood in Russia
- Лесников Анатолий Ильич; Котова Татьяна Павловна; Салишева Эльвира Габитовна; Попова Ольга Вениаминовна*  
Развитие рекреационного потенциала с эффективным использованием сервисных ресурсов и технологий постковидной реабилитации в условиях санаторно-курортных комплексов ..... 79  
*Anatoly I. Lesnikov; Tatyana P. Kotova; Elvira G. Salisheva; Olga V. Popova*  
Development of Recreational Potential with Effective Use of Service Resources and Technologies of Rehabilitation after COVID in the Conditions of Sanatorium-Resort Complexes
- Юдина Татьяна Николаевна; Богомолова Анна Викторовна; Петухова Ольга Викторовна; Вайншток Аркадий Пинхосович*  
Поддержка семей с детьми как направление социальной политики и задача стратегического управления: опыт и проблемы формирования информационного ресурса для анализа положения семей с детьми в регионах РФ ..... 91

*Tatiana N. Yudina; Anna V. Bogomolova; Olga V. Petuhova; Arkady P. Vainshtok*  
**Support for Families with Children as a Direction of Social Policy and Task of Strategic Management: Experience and Problems of Forming an Information Resource for Analysing the Situation of Families with Children in Russian Federation Regions**

**Правовые и политические аспекты управления  
Legal and political aspects of public administration**

*Волгин Евгений Игоревич*

**Информационная война как политический вызов постмодерна  
(по материалам парламентских выборов 1999 года) .....104**

*Evgeny I. Volgin*

**Information War as a Political Challenge of Postmodernity  
(Based on the 1999 Parliamentary Elections)**

*Никитина Анна Алексеевна*

**Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области: правовое регулирование и практика .....119**

*Anna A. Nikitina*

**Forms of Direct Civil Participation in Local Administration in the Rostov Region:  
Legal Regulation and Practice**

*Панова Екатерина Александровна; Андришина Евгения Владимировна*

**Российские моногорода: факторы развития социально-политических конфликтов.....134**

*Ekaterina A. Panova; Eugenia V. Andryushina*

**Russian Monotowns: Factors of Socio-Political Conflicts Extension**

*Разумовский Владимир Юрьевич*

**Региональные режимы правления в контексте генезиса российского федерализма: сущность, противоречия, результаты деятельности .....146**

*Vladimir Yu. Razumovsky*

**Regional Regimes of Government in the Context of Russian Federalism Genesis:  
Essence, Contradictions, Results of Activity**

*Телин Кирилл Олегович; Филимонов Кирилл Геннадьевич*

**О политике управляемости в современной России .....161**

*Kirill O. Telin; Kirill G. Filimonov*

**On the Politics of Governability in Contemporary Russia**

**Региональная экономика  
Regional economy**

*Воронов Александр Сергеевич*

**Теоретические подходы к формированию инновационной устойчивости территорий в контексте их пространственного развития .....173**

*Aleksandr S. Voronov*

**Theoretical Approaches to Forming Innovative Sustainability of Territories in the Context of Their Spatial Development**

*Юнусова Гульназ Рашитовна*

**Человеческий капитал в развитии экономики региона: высококачественное высшее образование как инвестиции в человеческий капитал .....190**

*Gulnaz R. Yunusova*

**Human Capital in the Development of Region's Economy: High-Quality Higher Education as Investment in Human Capital**

**Стратегия цифровой экономики  
Digital economy strategies**

*Ефанов Владислав Александрович*

**Оценка влияния информатизации общественного производства на экономический рост.....204**

*Vladislav A. Efanov*

**Assessment of Informatization of Social Production Impact on Economic Growth**

*Кайсарова Валентина Петровна; Винокурова Мария Юрьевна*

**Профессиональное развитие цифровых компетенций современных государственных служащих: российский и зарубежный опыт .....216**

*Valentina P. Kaisarova; Maria Yu. Vinokurova*

**Professional Development of Civil Servants Digital Competencies: Russian and Foreign Experience**

Экономические вопросы управления  
Economic questions in administration

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-88-7-22

Построение трансформационных программ перехода бизнеса к работе на принципах  
устойчивого развития

**Бобылева Алла Зиновьевна**

Доктор экономических наук, профессор, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [bobyleva@spa.msu.ru](mailto:bobyleva@spa.msu.ru)

SPIN-код РИНЦ: [4458-3264](#)

ORCID ID: [0000-0002-4383-0608](#)

**Аншин Валерий Михайлович**

Доктор экономических наук, профессор департамента стратегического и международного менеджмента, Высшая школы бизнеса, НИУ Высшая Школа Экономики, Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [9727-7812](#)

ORCID ID: [0000-0001-9602-4776](#)

**Аннотация**

Современный техногенный и ориентированный лишь на прибыль тип экономического роста доказал свою несостоятельность. Невозможность дальнейшего развития «цивилизации максимизации», поиск новых моделей экономики привели к формированию концепции устойчивого развития, ставшей новой парадигмой эволюции человечества в XXI веке. Однако механизмы перехода к устойчивому развитию рассматриваются учеными и политиками преимущественно на макроуровне, а корпоративным задачам в области устойчивого развития не уделяется достаточного внимания. Работа на принципах устойчивого развития предполагает переход к новому комплексу ценностей, что требует кардинальной перестройки всей деятельности компаний. Для организации этой работы авторами предлагается запуск специальных трансформационных программ перехода бизнеса к работе на принципах устойчивого развития. В статье представлены: организационно-стратегическая сетевая модель программы; типология проектов, конституирующих программу; принципы и подходы к выявлению взаимосвязи проектов; инструментарий приоритизации проектов, подходы к мониторингу результативности трансформационной программы; проблемы государственного стимулирования принятия корпоративных программ перехода к устойчивому развитию. Модель трансформационной программы перехода бизнеса к работе на принципах устойчивого развития проиллюстрирована на примере птицефабрики. Выбор для примера данного типа бизнеса обусловлен тем, что птицефабрики как представители среднего бизнеса входят в группу самых многочисленных участников рынка, и «поворот» средних по размеру компаний к устойчивому развитию будет означать общее изменение парадигмы ведения бизнеса. Кроме того, продукция птицефабрик имеет высокую социально-экономическую значимость, однако ее производство часто относится к экологически неблагоприятным и энергозатратным производствам, что также требует быстрого перехода на принципы устойчивого развития. Предлагаемый в данной статье подход позволяет активизировать инициативы компаний к работе на принципах устойчивого развития, придать этой деятельности системный характер, проявлять ресурсосберегающие инициативы, учитывать потребности развития человеческого капитала и бизнес-процессов, увеличивая этим ценность компании.

**Ключевые слова**

Устойчивое развитие бизнеса, трансформационная программа, приоритизация проектов, взаимосвязь проектов в программе, сетевой подход, типология проектов перехода к устойчивому развитию компаний.

**Designing Sustainable Development Transformation Program for a Company**

**Alla Z. Bobyleva**

DSc (Economics), Professor, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [bobyleva@spa.msu.ru](mailto:bobyleva@spa.msu.ru)

ORCID ID: [0000-0002-4383-0608](#)

**Valeriy M. Anshin**

DSc (Economics), Professor, Department of Strategic and International Management, Graduate School of Business, HSE University, Moscow, Russian Federation.

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

ORCID ID: [0000-0001-9602-4776](#)

**Abstract**

The modern technogenic and profit-oriented type of economic growth has proved its failure. The impossibility of further development of the "civilization of maximization", the search for new economic models led to the formation of the sustainable development concept, which has become a new paradigm for the evolution of mankind in the XXI century. However, scientists and politicians consider the mechanisms for the transition to sustainable development mainly at the macro level, and do not pay enough attention to corporate tasks in the field of sustainable development. Activities on the principles of sustainable development imply a transition to a new set of values, which requires a radical restructuring of all corporate business processes. To organize this work, the authors propose to launch special transformation programs for the transition of business to work on the principles

of sustainable development. The article presents: organizational and strategic network model of the program; typology of projects constituting the program; principles and approaches to identifying the relationship of projects; tools for prioritizing projects, approaches to monitoring the effectiveness of the transformation program; state incentives for the adoption of corporate programs for the transition to sustainable development. The model of the transformational program is illustrated by the example of a poultry farm. This type of business is chosen as an example due to the fact that poultry farms as representatives of medium-sized businesses are among the most numerous market participants. The “shift” of medium-sized companies towards sustainable development will mean a general change in the paradigm of doing business. Moreover, the products of poultry farms are of high socio-economic significance, but their production often refers to environmentally unfavorable and energy-consuming industries, which also requires a rapid transition to sustainable development. The approach proposed in this article makes it possible to activate the initiatives of companies to work on the principles of sustainable development, to give this activity a systemic character, to show resource-saving initiatives, to take into account the needs of human capital development and evolution of business processes, thereby increasing the value of the company.

#### Keywords

Sustainable development of business, transformation program, prioritization of projects, interrelation of projects in the program, network approach, typology of projects for the transition to corporate sustainable development.

#### Введение

В настоящее время основными ориентирами для развития бизнеса служит максимизация прибыли, увеличение стоимости бизнеса для собственников, другие финансовые показатели. Однако, как известно, любая задача на максимизацию показателя предполагает учет ограничений. Преобладающий сейчас техногенный тип экономического развития преимущественно учитывает ресурсные и социальные ограничения лишь в минимальной степени — на уровне запретов, установленных нормативно-правовыми документами, и лишь в малой степени стимулирует предприятия самостоятельно проявлять ресурсосберегающие инициативы. Это ведет к деградации природных ресурсов, оказывает негативное воздействие на человеческий капитал.

Невозможность продолжения роста на базе традиционной техногенной модели, дальнейшего развития «цивилизации максимизации» [Бобылев 2019, 23], поиск новых моделей экономики привели к формированию концепции устойчивого развития — нового мировоззрения, которое в наиболее законченном виде было сформулировано комиссией Г.Х. Брундтланд: «Устойчивое развитие — это такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности»<sup>1</sup>. Концепция устойчивого развития стала новой парадигмой развития человечества в XXI веке.

В рамках концепции устойчивого развития получили распространение новые модели экономики, связанные с учетом экологических и социальных факторов: «зеленая» экономика (green economy), экономика на основе «зеленого» роста (green growth), циркулярная экономика (circular economy), низкоуглеродная экономика (low-carbon economy), биоэкономика (bioeconomy), «синяя» экономика (blue economy), экономика совместного потребления (sharing economy) и др. Тем не менее, несмотря на широкое освещение данных теорий как механизмов реализации концепции устойчивого развития, они во многом носят декларативный характер либо рассматривают лишь инструменты макрорегулирования, не уделяя достаточного внимания внутрифирменным программам перехода к работе на принципах устойчивого развития.

При этом нельзя сказать, что компании совсем не уделяют внимания устойчивому развитию. В частности, ориентацию на решение социальных и экологических проблем на глобальном, национальном и локальном уровнях крупные компании отражают в отчетах о нефинансовой деятельности: по корпоративной социальной ответственности, по устойчивому развитию, по ESG и т.д.<sup>2</sup> Однако по данным отчетам трудно оценить прогресс в области устойчивого развития:

<sup>1</sup> Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее». С. 59 // ООН [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf> (дата обращения: 23.06.2021).

<sup>2</sup> Базой для разработки стандартов отчетности в области устойчивого развития, отчетов о социальных, экологических и экономических результатах компании является Программа Глобальной инициативы по отчетности (Global Reporting Initiatives (GRI)), разработанная на основе «Руководства по отчетности в области устойчивого развития», подготовленного неправительственной организацией Ceres в 1997 году.

обычно они не являются отражением целостной трансформационной программы перехода к работе на принципах устойчивого развития, представляют собой описание отдельных проектов (кейсов), и выявить динамику, достигнутые результаты на основе сравнения отчетов одной компании за разные периоды либо сделать межфирменные сравнения не представляется возможным. Большинство отчетов свидетельствуют не о системной работе в области устойчивого развития, а о проведении отдельных мероприятий по данному направлению. Таким образом, в настоящее время корпоративные проекты и даже программы перехода на принципы устойчивого развития обычно нацелены на решение отдельных задач, стоящих перед компаниями.

Сложившиеся тренды подтверждают и научные исследования. Так, в области экологии обычно рассматриваются проекты (программы) снижения энергозатрат, вредных выбросов [Потравный, Крюкова 2021; Пусенкова 2021]; в области повышения корпоративной социальной ответственности — улучшение условий труда в компании либо условий жизни в регионе (строительство стадионов, зон массового отдыха и проч.) [Бирюкова, Охотников 2018]; в области экономики корпоративные проекты устойчивого развития обычно в той или иной мере нацелены на увеличение прибыли [Partsvania 2020]. Даже если проекты компании объединены в комплексную программу повышения устойчивости, они, как правило, представляют собой слабо взаимосвязанный линейный набор проектов [Schaltegger, Wagner 2006; Судас 2017; Яхнеева и др. 2018; Старикова 2019; Чугумбаев 2019; Высочина, Сулыма 2020].

Фундаментальные работы в области системного управления корпоративными программами принадлежат М. Thiry [Thiry 2015]; он был одним из первых, кто стал рассматривать программы не просто как совокупность проектов, а во взаимосвязи со стратегическим менеджментом, управлением цепочками поставок и созданием ценности. В работе [Neumeier et al. 2018] рассмотрены некоторые принципы учета взаимосвязи проектов, их влияния на риск программ, однако подобные работы преимущественно ограничивались сферой информационных технологий. В другой работе [Bilgina et al. 2017] авторы рассматривали влияние взаимосвязи проектов на успех всей программы, возможности учета взаимозависимости проектов при принятии решения об их включении в программу, однако объектом их исследования была строительная отрасль. В исследовании [Cooper et al. 2002] раскрыт практический подход к управлению продуктовым портфелем, уделяется особое внимание отбору и приоритизации проектов, распределению ресурсов на этой основе. Тем не менее, несмотря на определенную узость объектов исследования, научные наработки вышеназванных авторов легли в основу ряда практических руководств<sup>3</sup>.

Таким образом, узость предметных областей, преобладание иллюстративных примеров в вышеуказанных работах, традиционно обособленное рассмотрение проектов, направленных на реализацию принципов устойчивого развития, противоречивые позиции ряда исследователей позволяют сделать вывод о незрелости методологии системного построения трансформационных программ перехода бизнеса к работе на принципах устойчивого развития и обусловили спектр проблем, рассматриваемых в статье, ее цели и задачи.

<sup>3</sup> The standard for portfolio management. Fourth edition (2017) // Project Management Institute [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pmi.org/pmbok-guide-standards/foundational/standard-for-portfolio-management> (дата обращения: 15.06.2021); The standard for program management. Fourth Edition (2017) // Project Management Institute [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pmi.org/pmbok-guide-standards/foundational/program-management> (дата обращения: 15.06.2021).

### **Модель трансформационной программы перехода бизнеса к работе на принципах устойчивого развития**

Потребность активизации инициатив компаний к работе на принципах устойчивого развития, перехода к новому комплексу ценностей на основе кардинальной перестройки всей деятельности компаний, придание этой деятельности системного характера могут быть реализованы путем разработки корпоративных комплексных трансформационных программ перехода бизнеса к работе на принципах устойчивого развития (ТПУР).

Как показывают исследования, организация масштабных изменений оказывается наиболее успешной при использовании программно-целевого подхода, позволяющего сфокусировать всю деятельность компании на достижении четко установленных ориентиров. Одним из первых среди современных ученых эту идею сформулировала М. Franklin [Franklin 2011], затем она нашла отражение в практических руководствах<sup>4</sup>. Среди российских исследований, развивающих данную идею для трансформационных программ, следует отметить работы В.М. Аньшина, А.З. Бобылевой, О.А. Львовой [Аньшин 2016; Anshin, Skripka 2017; Бобылева, Львова 2019].

При реализации ТПУР программно-целевой подход позволяет решить следующие задачи:

- 1) установить цели всей Программы, отдельных проектов, входящих в Программу, определить критерии достижения результатов в количественной форме (по возможности);
- 2) прогнозировать эффект от реализации Программы при различных сценариях;
- 3) развивать внешнюю среду и внутренние бизнес-процессы;
- 4) разработать стратегию компании на основе принципов устойчивого развития, учитывающую финансово-экономические, производственные, ресурсные (включая природный и социальный капитал) аспекты будущего развития, а также конкурентоспособность компании в долго-, средне- и краткосрочной перспективе;
- 5) сформировать Программу на основе отбора проектов для ее реализации, их приоритизации, установления взаимосвязи и взаимовлияния проектов;
- 6) управлять Программой на основе мониторинга достижения целей устойчивого развития компании, оценки достигнутого прогресса, корректировки текущих и среднесрочных планов, а в некоторых случаях и стратегии. Управление Программой также включает: сравнение уровня устойчивости компании с другими компаниями отрасли и региона, влияния изменения показателей устойчивости на конкурентоспособность компании, ее финансовые показатели; оценку влияния динамики устойчивости компании на взаимоотношения с властями для привлечения кредитов, грантов, субсидий, получения госзаказов, других преференций, а также на взаимоотношения с общественностью и возможность получения выгод от улучшения общественного мнения (положительная информация в СМИ, привлечение новых сотрудников, расширение возможностей обучения персонала, связи с вузами и НИИ, проч.).

<sup>4</sup> Managing Change in Organizations: A Practice Guide (2013) // Project Management Institute [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pmi.org/pmbok-guide-standards/practice-guides/change> (дата обращения: 15.06.2021); The standard for program management. Fourth Edition (2017) // Project Management Institute [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pmi.org/pmbok-guide-standards/foundational/program-management> (дата обращения: 15.06.2021).

**Типология проектов, конституирующих ТПУР, и принципы их взаимодействия**

В настоящее время положительный имидж компании, ее успешность характеризует не только устойчивая прибыль и рост благосостояния собственников, но и степень интеграции интересов общества и окружающей среды в свои бизнес-процессы. Следует отметить, что при рассмотрении принципов перехода к устойчивому развитию традиционно особое внимание уделяется сохранению природных ресурсов. Тем не менее, не умаляя значения этого аспекта устойчивого развития, важно подчеркнуть, что компании не перейдут к работе на принципах устойчивого развития, если не увидят реальной экономической выгоды такого курса, не ощутят его финансовых результатов. Если не будет инициативы «снизу», от предприятий, заставить экономику быть «зеленой» только правовыми регуляторами и административными мерами сложно. Кроме того, это может привести к широкому распространению так называемого эффекта «зеленого камуфляжа» (greenwashing), когда неэкологичные проекты выдаются за устойчивые [Torelli et al. 2019]: предприятия будут по-прежнему стремиться всячески экономить на природоохранных мерах, внедрении ресурсосберегающих технологий, скрывать сбросы загрязняющих веществ, так как экологические затраты могут существенно снизить финансовые результаты деятельности.

Основной принцип формирования ТПУР — включение в нее сбалансированного состава экологических, социальных и бизнес-проектов, которые в комплексе обеспечивают прирост ценности бизнеса. В зависимости от отрасли и сферы деятельности в состав проектов ТПУР могут входить следующие проекты:

- природоохранные: снижение загрязнения окружающей среды (атмосферы, воды, земли); переход к низкоуглеродной экономике (сокращение выбросов парниковых газов); повышение энергоэффективности; использование экологически чистого транспорта; утилизация отходов; страхование рисков;
- социальные: охрана труда и техника безопасности персонала; развитие персонала (программы обучения, карьерного роста); охрана здоровья персонала (дополнительное медицинское страхование, материальное поощрение занятий спортом и физической подготовкой, дополнительные отпуска, организация «здорового питания, проч.); меры по улучшению региона расположения (озеленение, обустройство городской среды); благотворительность; поддержка СМИ;
- бизнес-проекты: улучшение конкурентоспособности компании (продукции) за счет агрессивного маркетинга и связей с общественностью; совершенствование технологий производства; изменение (расширение) ассортимента продукции; переход на новые виды сырья, материалов, комплектующих; изменение логистики получения сырья, материалов, комплектующих и поставок готовой продукции; совершенствование управления — производственной и управленческой структуры, создание вертикально-интегрированных структур, системы планирования (бизнес-планы, бюджетирование), контроля, упорядочивание инвестиционного процесса (уточнение ожидаемого эффекта, принятие решения о приостановке/продолжении проектов, дофинансировании).

У компаний даже внутри одной отрасли могут быть разные приоритеты и, соответственно, выбор проектов, однако в агрегированном виде схематично ТПУР может иметь следующий вид (Рисунок 1):



Рисунок 1. Схема комплексной трансформационной программы перехода бизнеса к работе на принципах устойчивого развития (ТПУР)<sup>5</sup>

Как видно из Рисунка 1, все проекты Программы должны вносить свой вклад в рост капитализации ТПУР, обеспечивать увеличение ценности компании как за счет улучшения финансовых показателей, так и за счет долгосрочного улучшения имиджа и деловой репутации компании, роста ее конкурентоспособности, повышения лояльности всех стейкхолдеров, снижения рисков.

### **Особенности формирования трансформационных программ перехода к устойчивому развитию**

В настоящее время многие методики формирования программ основаны лишь на сравнении показателей проектов и отборе лучших на этой основе [Cooper et al. 2001; Thiry 2015], они не учитывают роль проекта в общем комплексе программы и влияние на другие проекты. Однако проект может иметь не самые высокие, например, финансовые показатели, но его невыполнение делает невозможным другие проекты [Anshin, Bobyleva 2021a; Аньшин, Бобылева 2021b].

Важной особенностью ТПУР является сильная сетевая взаимосвязь и взаимозависимость проектов программы. Как показано на Рисунке 1, все бизнес-проекты не должны противоречить целям экологических проектов, а экологические проекты должны соответствовать социальным целям. В свою очередь, социальные проекты должны способствовать реализации бизнес- и экологических проектов.

Учитывая высокую взаимозависимость проектов, авторы предлагают включить в систему формирования ТПУР определение места каждого проекта в проектной сети программы, его влияния на другие проекты. Такой подход мы называем приоритизацией трансформационных проектов на основе сетевого анализа — transformation project prioritization based on network analysis (TPPNA) [Anshin, Bobyleva 2021a]. Он включает:

<sup>5</sup> Разработано авторами.

- построение сети проектов и матрицы взаимозависимости проектов (в сетевом анализе матрицы смежности);
- оценку сетевых рангов проектов на основе анализа матрицы смежности (Формула 1);
- учет сетевых рангов наряду с другими показателями при распределении ресурсов между проектами;
- разработку комплекса управления рисками отдельных проектов с учетом сетевых рангов проектов.

Исходя из сетевой сущности трансформационной программы, логично считать, что проект, который связан с наибольшим числом других проектов и влияет на их результаты, имеет за счет этого более высокое значение, так как неудачи в его разработке могут породить неудачи зависимых проектов.

Для выявления таких значимых проектов предлагается использовать показатель, который может быть назван сетевым рангом влияния проекта. Его расчет может быть произведен на основе модифицированной (включением проектов) формулы сетевого анализа:

$$Ri = 2 * \frac{\sum_j^k Aij}{n(n-1)}, \quad (1)$$

где  $n$  — количество проектов программы,  $Aij$  — показатель связи проектов  $i$  и  $j$  (0 или 1).

Показатель с наибольшим значением  $Ri$  получает наибольший частный (учитывающий только аспект взаимосвязи проектов) приоритет. Далее все проекты ранжируются в порядке убывания сетевого ранга.

Данный показатель может быть включен в общую систему скоринговой оценки проектов, но также имеет и самостоятельное значение для осуществления действий по повышению успеха высокозначимых для устойчивого развития проектов: в такие проекты могут быть направлены дополнительные ресурсы, применены стимулирующие меры в отношении персонала проектов.

Важным аспектом отбора и включения проектов в ТПУР является финансовая составляющая — оценка выгод и затрат от реализации программы. При этом следует учитывать, что, даже если какие-либо проекты, рассмотренные отдельно, не увеличивают финансовые результаты (являются «обеспечивающими»), синергетический финансовый эффект от комплексной реализации ТПУР в средне- и долгосрочной перспективе должен быть положительным — иначе не будет роста капитализации, акционеры компании будут открыто или в завуалированной форме противостоять трансформации.

При принятии финансовых решений многое зависит от выбора ставки дисконта. Традиционные сегодня относительно высокие ставки дисконта могут занижать эффект от экологических и социальных проектов — обычно долгосрочных, более того, стимулировать к хищнической эксплуатации природных ресурсов (например, получение кредитов под высокую процентную ставку на разработку высокоприбыльной нефтяной скважины, при этом добыча составит лишь 50% запасов). Выходом из этой ситуации частично может послужить использование «своей» ставки дисконта для каждого проекта. Например, для экологических проектов следует шире пользоваться возможностями «зеленого финансирования», предлагаемого банками по низким ставкам<sup>6</sup>, для социальных проектов — возможностями софинансирования со стороны государства, объединения усилий нескольких компаний для реализации региональных программ.

<sup>6</sup> «Зеленую» политику проводят крупнейшие мировые банки: Credit Suisse, Citigroup, Barclays, UBS. Яркий пример — планы немецкого Deutsche Bank по доведению объемов зеленого финансирования до 200 млрд евро к 2025 году и прекращению работы с компаниями, связанными с добычей угля, проектами в Арктике. Большой интерес к зеленому финансированию проявляют и российские банки — Сбербанк, ВТБ.

В «неэкологических» бизнес-проектах целесообразно тщательнее учитывать экологический ущерб, риски и неопределенность, что будет более объективно отражать эффект от таких проектов. «Обеспечивающие» проекты, не увеличивающие совокупную чистую приведенную стоимость от реализации программы, должны учитываться по минимуму затрат при соответствующих ограничениях — соблюдении норм, ГОСТов (например, на выбросы в атмосферу, в реки).

Приоритизация проектов для включения в программу должна учитывать не только их сетевой ранг и финансовые характеристики, но и значимость проекта с точки зрения устойчивого развития. Как правило, приоритет должны иметь проекты, связанные со стадиями, близкими к завершению производственно-сбытового цикла: это может помочь минимизировать затраты на начальных природоохранных этапах, получать эффект на стадиях конечного использования природных ресурсов (например, не раздувание поголовья птицы, а комплексное использование тушки (грамотная разделка, переработка отходов, исключение потерь при транспортировке из-за отсутствия рефрижераторов)).

Получению максимального социального и финансового эффекта также будет способствовать включение в программу проектов по защите окружающей среды, а не по борьбе с последствиями ее загрязнения. Например, вместо дорогостоящих очистных сооружений «на выходе», в птицеводстве возможно внедрение технологий рециклинга в самом производстве, что позволит не бороться с отходами, а их предотвращать.

Важной составляющей формирования ТПУР должна стать экологическая экспертиза всех проектов, рассматриваемых в качестве элемента программы. Такая экспертиза, наряду с финансовой и технической, является инструментом превентивного контроля, позволяющим вырабатывать решения, соответствующие переходу на работу на принципах устойчивого развития.

В целом учет экологических, социальных и бизнес-факторов в ТПУР повышает устойчивость компании в долгосрочной перспективе, обоснованность инвестиционных решений, делает инвестирование «ответственным», открывает доступ на международные рынки, так как в последние годы большинство зарубежных организаций учитывают экологические и социальные факторы в процессе принятия решения о финансировании, о развитии партнерских отношений.

### ***Подходы к оценке результативности трансформационной программы: выбор индикаторов***

Разноплановость проектов, входящих в ТПУР, разнообразие решаемых ими задач делают вопрос оценки уровня реализации программы перехода к устойчивому развитию непростым и неоднозначным.

Наиболее распространенным на практике подходом является оценка выполнения каждого проекта, входящего в ТПУР, по отдельности: для каждого проекта устанавливаются свои количественные критерии и рассчитываются текущие индикаторы их достижения. Например, в экологических проектах, направленных на снижение загрязнения окружающей среды, может устанавливаться допустимый уровень выбросов, неуполученных отходов, энергоемкости производства на какой-либо год. В социальных проектах — снижение числа производственных травм, профессиональных заболеваний, дней нетрудоспособности, увеличение площади озеленения в регионе расположения производства и т.д. В бизнес-проектах индикатором реализации проекта может быть доля используемого «чистого» сырья, материалов, комплектующих, доля био-продукции и «чистой» продукции в общем конечном выпуске продукции.

Таким образом, в данном случае оценка степени реализации ТПУР осуществляется на основе частных, специальных показателей по каждому проекту, то есть оценивается достижение разных аспектов устойчивости и на этой основе делается общее заключение.

Другой близкий к рассмотренному подход — формулирование ТПУР в терминах проблемы, применяемых технологий (воздействия). В этом случае решение проблемы может осуществляться на основе нескольких проектов, результаты решения каждой проблемы могут оцениваться по целому ряду критериев. Например, внедрение рециклинга позволит минимизировать потери сельскохозяйственной продукции, сократить отходы и потребность в их утилизации как на стадиях производства, так и потребления, снизить потребность в очистных сооружениях; ориентация в ТПУР на низкоуглеродную экономику позволит оценивать ее результаты по показателям энергоэффективности и энергоемкости производства, уровню выбросов парниковых газов и т.д. Таким образом, в данном случае выполнение ТПУР также оценивается по совокупности критериев, причем, в отличие от первого случая, где каждому проекту соответствует один критерий его выполнения, здесь решение каждой проблемы может оцениваться по нескольким критериям.

Третий методический подход к оценке результатов ТПУР — разработка интегрального показателя устойчивости развития. В отличие от устоявшихся выше названных частных показателей, методические подходы к построению такого показателя пока являются дискуссионными<sup>7</sup> [Базовые индикаторы результативности 2008]. Одним из известных подходов к оценке ТПУР на основе интегрального показателя является совокупная чистая приведенная стоимость (NPV) всех проектов, входящих в Программу на момент ее завершения. Несмотря на кажущуюся простоту и даже тривиальность такого подхода, его реализация связана с обозначенными выше проблемами приоритизации проектов, их финансовой оценки и может приводить к несхожим результатам у разных аналитиков. Проблема в оценке ТПУР на основе интегрального показателя NPV является также то, что не по всем проектам устойчивого развития данный показатель может быть определен, ряд экологических и социальных проектов не будут обеспечивать дополнительные положительные денежные потоки, то есть часть проектов программы будет иметь отрицательную NPV, часть — положительную, однако в целом ТПУР должна обеспечивать приращение ценности компании.

Мониторинг выполнения ТПУР в каждый период времени возможен по скорректированному показателю экономической добавленной стоимости (EVA). Преимуществами данного показателя являются его ориентация на приращение ценности для собственников, возможность декомпозиции на драйверы стоимости для увязки стратегической цели ТПУР с ее задачами.

Как известно, наиболее распространенной формулой расчета экономической добавленной стоимости является:

$$EVA = EBIT (1 - tax) - CC, \quad (2)$$

где EBIT — прибыль до вычета процентов за кредит и налогов (tax), CC — стоимость капитала.

Коррекция классической формулы показателя EVA может быть произведена следующим образом: показатель EBIT можно рассматривать как сумму показателей от реализации проектов ТПУР ( $EBIT_1, EBIT_2, EBIT_3, \dots$ ), при этом нормативные («штатные») затраты на природоохранные мероприятия ложатся на себестоимость каждого проекта. В формулу добавляется показатель  $\Sigma Li$ , который учитывает сверхнормативные затраты на природоохранные мероприятия, ущерб от их невыполнения (санкции, штрафы, выплачиваемые из прибыли), то есть формула приобретает вид:

<sup>7</sup> Манайкина Е.С. Управление проектами в компании с учетом принципов концепции устойчивого развития: дис... канд. экон. наук. М.: НИУ ВШЭ, 2015.

$$EVA_{\text{корп}} = \Sigma EBIT (1 - \text{tax}) - CC - \Sigma L_i. \quad (3)$$

Рост ценности бизнеса может обеспечиваться через рост EVA не только за счет роста EBIT, но и за счет уменьшения стоимости капитала (CC) вследствие снижения стоимости заимствования для компаний, реализующих устойчивые проекты, участия государства в субсидировании процентной ставки, а также за счет снижения сверхнормативных затрат на природоохранные мероприятия, отсутствия штрафов и санкций.

В целом можно утверждать, что выбор индикаторов для оценки уровня реализации трансформационной программы является неоднозначным, зависит от целей инициаторов оценки, концепции самой ТПУР, степени ее проработки. Теоретически интегральные показатели могут быть предпочтительнее, однако на практике отсутствие доступной информации, объективная возможность неоднозначной количественной оценки составляющих агрегированных показателей, недостаточная методическая проработанность формул расчета делает их пока малоприменимыми.

### ***Государственное стимулирование принятия корпоративных программ перехода к устойчивому развитию***

Переход компаний к деятельности на принципах устойчивого развития потребует не только ответственного отношения к развитию со стороны компаний, но и широкого государственного и даже глобального регулирования: должны быть определены рамки, стандарты, в соответствии с которыми деятельность может считаться экологически, экономически и социально устойчивой, должны использоваться стимулирующие инструменты перехода к устойчивому развитию.

Цель государственного регулирования устойчивого развития состоит прежде всего в стимулировании достижения оптимума между глобальными (регион, страна, планета) и локальными (предприятие) выгодами. Традиционно компании заинтересованы в первую очередь в минимизации своих собственных затрат и «оптимизации» величины своих налогов и других платежей государству, а государство посредством регулирования (контроля за соответствием деятельности стандартам и стимулирования) должно обеспечить платежи компаний за причиняемый ими экологический ущерб (загрязнение, сверхнормативное потребление природных ресурсов). Таким образом, реализация цели государственного регулирования должна достигаться замыканием, интернализацией экстерналий, то есть превращением внешних для производителя издержек во внутренние [Бобылев 2020, 75].

Обычно государство использует прямое регулирование (нормативно-правовые, административно-контрольные меры стандарты и т.д.) и экономические инструменты, среди которых в первую очередь следует выделить следующие:

- налоги;
- субсидии;
- платежи за загрязнение и размещение отходов;
- продажа прав на загрязнение;
- углеродное регулирование;
- штрафы, санкции и др.;
- экологическое нормирование — установление нормативов качества окружающей среды и нормативов допустимого воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду;
- экологическая сертификация и маркировка как средство конкурентной борьбы, проникновения на международные и национальные рынки, борьбы за потребителя;

- страхование ответственности предприятий от причинения вреда окружающей среде (так называемое экологическое страхование);
- стимулирование и поддержка «зеленого финансирования»;
- экологический аудит — независимая оценка соблюдения компанией нормативно-правовых требований в области охраны окружающей среды.

Несмотря на значительное число и разнообразие экономических стимулов к устойчивому развитию, большинство компаний продолжают ориентироваться преимущественно не на мотивацию, а на запреты: на нормативно-правовые документы, устанавливающие критерии, которые нельзя превышать, за которые последует наказание. Это связано с двумя группами причин.

Во-первых, экономические рычаги часто малоэффективны и не продуманы. Например, плата предприятий за потребление и перерасход воды низка и не стимулирует ее оптимальное использование, аналогичная ситуация с энергосбережением. Другая сторона вопроса — отсутствие системного подхода при установлении стимулов. Так, субсидии для закупки удобрений, пестицидов могут приводить к существенному загрязнению почвы и водоемов, а также повышенному содержанию вредных веществ в готовой сельскохозяйственной продукции, то есть идти вразрез с конечными целями устойчивого развития из-за увеличения экологического ущерба и вреда здоровью населения.

Во-вторых, еще немногие компании пришли к пониманию выгод от перехода к работе на принципах устойчивого развития: возможности существенного повышения конкурентоспособности, роста капитализации. Выгоды недооцениваются и из-за неверного определения финансового эффекта в средне- и долгосрочной перспективе: завышения ближайших выгод и занижения отложенного ущерба, а также занижения эффекта от «устойчивых» проектов из-за недоучета многих факторов.

Дальнейшее развитие государственного и межгосударственного стимулирования перехода к работе на принципах устойчивого развития наряду с ростом понимания невозможности продолжения развития на базе традиционной техногенной модели самими компаниями будет усиливать потребность в разработке комплексных корпоративных трансформационных программ перехода к устойчивому развитию.

### ***Модель трансформационной программы перехода бизнеса к работе на принципах устойчивого развития на примере птицефабрики***

Выбор птицефабрики для примера разработки трансформационной программы перехода бизнеса к работе на принципах устойчивого развития обусловлен следующими причинами: бройлерное производство и производство яйца имеют высокую социально-экономическую значимость, обеспечивая население относительно недорогими и полезными продуктами, однако часто относятся к экологически неблагоприятным и энергозатратным производствам; птицефабрики, как правило, относятся к среднему бизнесу, они входят в группу самых многочисленных участников рынка, и «поворот» средних по размеру компаний к устойчивому развитию будет означать общее изменение парадигмы ведения бизнеса.

В программу могут быть включены следующие проекты (группы проектов):

- природоохранные: П1: снижение загрязнения окружающей среды (атмосферы, воды, земли); П2: повышение энергоэффективности; П3: утилизация отходов;

- социальные: П4: охрана труда и техника безопасности персонала; П5: развитие персонала (программы обучения, оздоровления, карьерного роста); П6: меры по улучшению региона расположения (озеленение, обустройство городской среды);
- бизнес-проекты: П7: улучшение конкурентоспособности компании (продукции) за счет агрессивного маркетинга и связей с общественностью; П8: совершенствование технологий производства; П9: переход на отечественные породы кур и инкубаторного яйца; П10: изменение логистики получения инкубаторного яйца и 2-х дневных цыплят.

Взаимосвязь проектов представлена в Таблице 1.

**Таблица 1. Матрица взаимосвязи проектов (матрица смежности)<sup>8</sup>**

Проекты	П1	П2	П3	П4	П5	П6	П7	П8	П9	П10	Сумма	Сетевой ранг влияния проекта
П1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	0	5	0,111
П2	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	3	0,067
П3	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	3	0,067
П4	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0	4	0,089
П5	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	4	0,089
П6	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	5	0,111
П7	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	8	0,178
П8	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	6	0,133
П9	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2	0,044
П10	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0,022

В соответствии с нашим примером, проектом, который в наибольшей степени связан с остальными проектами программы, является проект по улучшению конкурентоспособности компании (продукции) за счет агрессивного маркетинга и связей с общественностью — проект 7, его сетевой ранг 0,178. Успех этого проекта в значительной степени зависит от успехов других проектов: №№ 1–6, 8–9. Следующий по значению проект — совершенствование технологий производства — № 8. Этот проект также связан со многими другими проектами программы, что можно объяснить высоким влиянием технологий на снижение загрязнения окружающей среды, повышение энергоэффективности, утилизацию отходов, технику безопасности и проч. В то же время в программе есть и проекты, направленные на импортозамещение и повышение конкурентоспособности за счет этого, однако они меньше связаны с другими технологическими и природоохранными проектами. Общим критерием успешности трансформационной программы является повышение конкурентоспособности компании (продукции) за счет информирования общественности об успехах реализации проектов устойчивого развития, рост ценности компании.

### **Заключение**

Механизмы перехода к устойчивому развитию широко освещаются в зарубежной и отечественной научной литературе, однако, как правило, эти вопросы рассматриваются преимущественно на макроуровне. Задачам бизнеса в области устойчивого развития не уделяется достаточного внимания, несмотря на то, что доказавший свою долгосрочную несостоятельность современный техногенный и ориентированный лишь на прибыль тип экономического развития формируется в первую очередь на микроуровне.

<sup>8</sup> Рассчитано авторами.

Предлагаемая в данной статье модель трансформационной программы позволяет активизировать инициативы компаний к работе на принципах устойчивого развития, осуществить переход к новому комплексу ценностей на основе кардинальной перестройки всей деятельности компаний, придать этой деятельности системный характер. Использование сетевого подхода позволяет учесть взаимосвязь и взаимозависимость проектов программы, осуществить их приоритизацию, самостоятельно проявлять ресурсосберегающие инициативы, учитывать потребности развития человеческого капитала и бизнес-процессов, увеличивая этим ценность своей компании.

#### **Список литературы:**

- Аньшин В., Бобылева А. Управление процессами антикризисной цифровой трансформации на примере бройлерного производства // АПК: экономика, управление. 2021b. № 2. С. 33–40. DOI: [10.33305/212-33](https://doi.org/10.33305/212-33).
- Аньшин В.М. Системный подход в управлении трансформационными программами в компании // Научные исследования и разработки. Российский журнал управления проектами. 2016. № 2. С. 3–20. DOI: <https://doi.org/10.12737/20512>.
- Базовые индикаторы результативности: Рекомендации по использованию в практике управления и корпоративной нефинансовой отчетности / под общ. ред. А. Шохина. М.: РСПП, 2008.
- Бирюкова О.Ю., Охотников И.В. Корпоративная социальная ответственность как стратегический приоритет и основа устойчивого развития бизнеса // European Social Science Journal. 2018. № 8. С. 26–34.
- Бобылев С.Н. Новые модели экономики и индикаторы устойчивого развития // Экономическое возрождение России. 2019. № 3(61). С. 23–29.
- Бобылев С.Н. Устойчивое развитие: новое видение будущего? // Вопросы политической экономии. 2020. № 1. С. 67–83.
- Бобылева А.З., Львова О.А. Управление трансформационными программами слияний и присоединений с участием проблемных компаний // Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент. 2019. Т. 18. № 4. С. 483–509. DOI: [10.21638/11701/spbu08.2019.401](https://doi.org/10.21638/11701/spbu08.2019.401).
- Высочина М.В., Сулыма А.И. Развитие методического подхода к оценке устойчивого развития интегрированных бизнес-структур // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2020. № 1(50). С. 150–157.
- Потравный И.М., Крюкова А.А. Реализация климатических проектов как новая форма экологической ответственности бизнеса // Современные проблемы управления проектами в инвестиционно-строительной сфере и природопользовании. Материалы XI Международной научно-практической конференции, посвященной 25-летию юбилею кафедры и 114-летию РЭУ им. Г.В. Плеханова. М.: ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2021. С. 281–287.
- Пусенкова Н. Политика декарбонизации европейских и американских нефтяных компаний // Общество и экономика. 2021. № 5. С. 50–68. DOI: [10.31857/S020736760014937-9](https://doi.org/10.31857/S020736760014937-9).
- Старикова Е.А. Участие бизнеса в реализации целей устойчивого развития: практика создания инклюзивных бизнес-моделей // Экономика и управление: проблемы, решения. 2019. Т. 2. № 4. С. 78–83.
- Судас Л.Г. Бизнес за устойчивое развитие // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. № 64. С. 241–262. DOI: [10.24411/2070-1381-2017-00084](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2017-00084).
- Чугумбаев Р.Р. Развитие бизнес-анализа в управлении устойчивым развитием компании // Экономика и управление: проблемы, решения. 2019. Т. 15. № 3. С. 21–26.

Яхнеева И.В., Хансевяров Р.И., Жабин А.П., Волкодавова Е.В. Социальные инвестиции как составляющая устойчивого развития бизнеса // Российское предпринимательство. 2018. Т. 19. № 12. С. 3903–3912. DOI: [10.18334/rp.19.12.39682](https://doi.org/10.18334/rp.19.12.39682).

Anshin V., Bobyleva A. The Digital Transformation Program Management in Medium-Sized Businesses: A Network Approach // Serbian Journal of Management. 2021a. No. 16(1). P. 147–159. DOI: 0.5937/sjm16-30088.

Anshin V.M., Skripka E. Management of Sustainable Development in Small and Medium-Sized Companies: Driver and Network Approach // Vision 2020: Sustainable Economic Development, Innovation Management, and Global Growth. Proceedings of the 30th International Business Information Management Association Conference (IBIMA 2017). Madrid: International Business Information Management Association, 2017. P. 3106–3114.

Bilgina G., Ekena G., Ozyurta B., Dikmena I., Birgonula M.T., Ozorhonb B. Handling Project Dependencies in Portfolio Management // Procedia Computer Science. 2017. No. 121. P. 356–363.

Cooper R.G., Edgett S.J., Kleinschmidt E.J. Portfolio Management for New Products. 2nd edition. New York: Basic Books, 2001.

Franklin M. Managing Business Transformation. Cambridge: IT Governance Publishing, 2011.

Neumeier A., Radszuwill S., Garizy T.Z. Modeling Project Criticality in IT Project Portfolios // International Journal of Project Management. 2018. No. 36. P. 833–844. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2018.04.005>.

Partsvania V.R. Profitability of Multi-National Corporations in the Context of Sustainable Development: Scania Business Practices // Российский журнал менеджмента. 2020. Т. 18. № 1. P. 103–116. DOI: <https://doi.org/10.21638/spbu18.2020.105>.

Schaltegger S., Wagner M. Integrative Management of Sustainability Performance, Measurement and Reporting // International Journal of Accounting, Auditing and Performance Evaluation. 2006. Vol. 3. No. 1. DOI: [10.1504/IJAAPE.2006.010098](https://doi.org/10.1504/IJAAPE.2006.010098).

Thiry M. Program Management. Gower: Gower Publishing, 2015.

Torelli R., Balluchi F., Lazzini A. Greenwashing and Environmental Communication: Effects on Stakeholders' Perceptions // Business Strategy and the Environment. 2019. Vol. 29. No. 2. P. 407–421. DOI: <https://doi.org/10.1002/bse.2373>.

### References:

Anshin V., Bobyleva A. (2021a) The Digital Transformation Program Management in Medium-Sized Businesses: A Network Approach. *Serbian Journal of Management*. No. 16(1). P. 147–159.

Anshin V., Bobyleva A. (2021b) Management of Anti-Crisis Digital Transformation Processes Using the Example of Broiler Production. *APK: economica i upravljenje*. No. 2. P. 33–40. DOI: [10.33305/212-33](https://doi.org/10.33305/212-33).

Anshin V.M. (2016). System Approach to Managing Transformation Program in The Company. *Nauchnye issledovaniya i razrabotky. Rossiysky jurnal upravleniya proektamy*. No. 2. P. 3–20. DOI: <https://doi.org/10.12737/20512>.

Anshin V.M., Skripka E. (2017) Management of Sustainable Development in Small and Medium-Sized Companies: Driver and Network Approach. *Vision 2020: Sustainable Economic Development, Innovation Management, and Global Growth. Proceedings of the 30th International Business Information Management Association Conference (IBIMA 2017)*. Madrid: International Business Information Management Association. P. 3106–3114.

Bilgina G., Ekena G., Ozyurta B., Dikmena I., Birgonula M.T., Ozorhonb B. (2017) Handling Project Dependencies in Portfolio Management. *Procedia Computer Science*. No. 121. P. 356–363.

- Biryukova O.Y., Okhotnikov I.V. (2018). Corporate Social Responsibility as a Strategic Priority and the Basis of Sustainable Business Development. *European Social Science Journal*. No. 8. P. 26–34.
- Bobylev S.N. (2019). New Economic Models and Indicators of Sustainable Development. *Economicheskoe vozrozhdenie Rossii*. No. 3(61). P. 23–29.
- Bobylev S.N. (2020) Sustainable Development: A New Vision of the Future? *Voprosy politicheskoy ekonomii*. No. 1. P. 67–83.
- Bobyleva A., Lvova O. (2019) Management of Transformational Programs of Mergers and Acquisitions of Distressed Companies. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo Universiteta. Upravlenie*. Vol. 18. No. 4. P. 483–509. DOI: [10.21638/11701/spbu08.2019.401](https://doi.org/10.21638/11701/spbu08.2019.401).
- Chugumbaev R.R. (2019) Business Analysis Development in the Management of Company Sustainable Development. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya*. Vol. 15. No. 3. P. 21–26.
- Cooper R.G., Edgett S.J., Kleinschmidt E.J. (2001) *Portfolio Management for New Products*. 2<sup>nd</sup> edition. New York: Basic Books.
- Franklin M. (2011) *Managing Business Transformation*. Cambridge: IT Governance Publishing.
- Neumeier A., Radszuwill S., Garizy T.Z. (2018) Modeling Project Criticality in IT Project Portfolios. *International Journal of Project Management*. No. 36. P. 833–844. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2018.04.005>.
- Partsvania V.R. (2020) Profitability of Multi-National Corporations in the Context of Sustainable Development: Scania Business Practices. *Rossiyskiy zhurnal menedzhmenta*. Vol. 18. No. 1. P. 103–116. DOI: <https://doi.org/10.21638/spbu18.2020.105>.
- Potravny I.M., Kryukova A.A. (2021) Realizatsiya klimaticheskikh proectov kak novaya forma ekologicheskoy otvetstvennosti biznesa [Implementation of climate projects as a new form of environmental responsibility of business]. *Sovremennye problemy upravleniya proektamy v investitsionno-stroitelnoy sfere i prirodopolzovanii. Materialy XI Mejdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, posvyashennoy 25-letnemy yubileyu kafedry i 114-letiyu REY im. Plehanova*. Moscow: FGBOU VO «REU im. G.V. Plekhanova». P. 281–287.
- Poussenkova N. (2021). Policy for Decarbonizing European and American Oil Companies. *Obshchestvo i ekonomika*. No. 5. P. 50–68. DOI: [10.31857/S020736760014937-9](https://doi.org/10.31857/S020736760014937-9).
- Schaltegger S., Wagner M. (2006) Integrative Management of Sustainability Performance, Measurement and Reporting. *International Journal of Accounting, Auditing and Performance Evaluation*. Vol. 3. No. 1. P. 1–19. DOI: [10.1504/IJAPE.2006.010098](https://doi.org/10.1504/IJAPE.2006.010098).
- Shohin A. (ed.) (2008) *Bazovye indicatory rezultativnosti: Rekomendatsii po ispolzovaniyu v praktike upravleniya i korporativnoy nefinansovoy otchetnosti* [Basic indicators of effectiveness: Recommendations for using in practice of management and corporate not finance reports]. Moscow: RSPP.
- Starikova E.A. (2019) Business' Engagement in the SDGS Accomplishment: Implementation of Inclusive Business Models. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya*. Vol. 2. No. 4. P. 78–83.
- Sudas L.G. (2017) Business for Sustainable Development. *Gosudarstvennoye upravlenie. Elektronny vestnik*. No. 64. P. 241–262. DOI: 10.24411/2070-1381-2017-00084.
- Thiry M. (2015) *Program Management*. Gower: Gower Publishing.
- Torelli R., Balluchi F., Lazzini A. (2019). Greenwashing and Environmental Communication: Effects on Stakeholders' Perceptions. *Business Strategy and the Environment*. Vol. 29. No. 2. P. 407–421. DOI: <https://doi.org/10.1002/bse.2373>.

Vysochina M.V., Sulyma A.I. (2020) Development of a Methodological Approach to Assessing the Sustainable Development of Integrated Business Structures. *Nauchny vestnik: finansy, banky, investitsii*. No. 1(50). P. 150–157.

Yakhneeva I.V., Khansevyarov R.I., Zhabin A.P., Volkodavova E.V. (2018) Social Investments as a Component of Sustainable Business Development. *Rossyskoe predprinimatelstvo*. Vol. 19. No. 12. P. 3903–3912. DOI: [10.18334/rp.19.12.39682](https://doi.org/10.18334/rp.19.12.39682).

Дата поступления/Received: 24.08.2021

## Государственная поддержка исламского предпринимательства в сфере услуг в РФ: состояние и точки роста в экспертных оценках

**Кулькова Варвара Юрьевна**

Доктор экономических наук, профессор, Казанский государственный энергетический университет, Казань, РФ.

E-mail: [kulkova77@mail.ru](mailto:kulkova77@mail.ru)

SPIN-код РИНЦ: [4819-4628](#)

ORCID ID: [0000-0001-9943-1780](#)

**Юзеф Хайтам Аббас Мохамед**

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

E-mail: [haitham.youssef4@yahoo.com](mailto:haitham.youssef4@yahoo.com)

SPIN-код РИНЦ: [9417-2455](#)

ORCID ID: [0000-0002-7197-393X](#)

### Аннотация

В российской науке и практике идет непрерывающаяся дискуссия о позиционировании исламского предпринимательства в структуре народного хозяйства РФ и наиболее эффективных механизмах его государственной поддержки. С одной стороны, развитие исламского предпринимательства в сфере услуг для мусульманского населения рассматривается как наиболее быстро растущий сегмент мировой экономики и открывает новые международные рынки для РФ, что обуславливает необходимость государственной поддержки исламского предпринимательства как самостоятельной формы малого и среднего предпринимательства. С другой стороны, в неофициальной риторике бытует мнение, что развитие исламского предпринимательства не соответствует светскому, многоконфессиональному характеру российского государства. Цель исследования — описание позиционирования исламского предпринимательства и выявление социально-экономических эффектов и ограничений его государственной поддержки. В исследовании для выявления сущности исламского предпринимательства используется вторичный анализ теоретических подходов в зарубежных и отечественных научных источниках, фактографических данных каталога организаций-членов Ассоциации предпринимателей-мусульман Российской Федерации в расчете относительной величины структуры исламского предпринимательства в сегменте МСП по отраслевому признаку. Для характеристики государственной поддержки исламского предпринимательства в РФ был использован метод анкетирования представителей исламского бизнеса (N = 31). В результате выявлены специфические черты отечественной модели исламского предпринимательства: ключевая отраслевая сегментация исламского предпринимательства в секторе МСП, концентрирующаяся в наибольшей степени в сфере услуг; халяль-индустрия как растущий сегмент рынка представлена крупными предпринимательскими структурами, при размытости осмысленного понимания ими сущности исламской модели экономики и исламского предпринимательства; информационная закрытость исламского бизнеса. Проведенное исследование позволило получить экспертные мнения об эффективности реализации государственными органами поддержки исламских предпринимателей, обобщение которых дает основу для формулировки выводов о проблеме недостаточности государственной поддержки исламского бизнеса в РФ.

### Ключевые слова

Исламское предпринимательство, формы малого и среднего предпринимательства, государственная поддержка предпринимательства, сфера услуг.

## State Support for Islamic Entrepreneurship in Service Sector in the Russian Federation: State and Growth Points in Expert Assessments

**Varvara Yu. Kulkova**

DSc (Economics), Professor, Kazan State Power Engineering University, Kazan, Russian Federation.

E-mail: [kulkova77@mail.ru](mailto:kulkova77@mail.ru)

ORCID ID: [0000-0001-9943-1780](#)

**Haitham Abbas Mohamed Youssef**

Postgraduate Student, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, Russian Federation.

E-mail: [haitham.youssef4@yahoo.com](mailto:haitham.youssef4@yahoo.com)

ORCID ID: [0000-0002-7197-393X](#)

### Abstract

In Russian science and practice, there is an ongoing discussion about the positioning of Islamic entrepreneurship in the structure of the Russian Federation national economy and the most effective mechanisms for its state support. On the one hand, the development of Islamic entrepreneurship in the service sector for the Muslim population is positioned as the fastest growing segment of the world economy and opens up new international markets for the Russian Federation, which necessitates state support for Islamic entrepreneurship as an independent form of SME. On the other hand, there is an opinion in unofficial rhetoric that the development of Islamic entrepreneurship does not correspond to the secular, multi-confessional nature of the Russian Federation. The purpose of the study is to describe the positioning of Islamic entrepreneurship and identify the socio-economic effects and limitations of its state support. The study uses a secondary analysis to identify the essence of Islamic entrepreneurship: theoretical approaches in foreign and domestic scientific sources, factual data from the catalog of member organizations of

the Association of Muslim Entrepreneurs of the Russian Federation in calculating the relative size of the structure of Islamic entrepreneurship in the SME segment by industry. To characterize state support for Islamic entrepreneurship in the Russian Federation, the method of questioning representatives of Islamic business was used (N = 31). As a result, the specific features of the domestic model of Islamic entrepreneurship have been identified: the key sectoral segmentation of Islamic entrepreneurship from the SME sector, which is concentrated to the greatest extent in the service sector, entrepreneurship; informational closeness of Islamic business. The study made it possible to obtain expert opinions on the effectiveness of the implementation by state bodies of support for Islamic entrepreneurs, the generalization of which provides a basis for formulating conclusions about the problem of insufficient state support for Islamic business in the Russian Federation.

#### **Keywords**

Islamic entrepreneurship, forms of small and medium business, state support for entrepreneurship, service sector.

#### **Введение**

В современных условиях востребованности социального качества [Григорьева 2008] в РФ в реализации государственной поддержки малого и среднего предпринимательства [Бахарева, Романова 2019; Петрище 2015] происходит активное формирование новых форм предпринимательской деятельности от социального [Кулькова 2017] до исламского предпринимательства. В международных практиках перспективным трендом становится развитие исламского предпринимательства в сфере услуг для мусульманского населения как наиболее быстро растущего сегмента мировой экономики. Перспективы развития исламского предпринимательства обусловлены многонациональным составом РФ, в которой коренное мусульманское население, по разным оценкам, обычно составляет 15–25 миллионов (10–17% от общей численности населения), что требует развития рынка исламских товаров и услуг. Кроме того, развитие исламского предпринимательства в РФ имеет перспективы реализации по освоению новых международных рынков в свете установленного экономического сотрудничества в отношениях на высоком политическом уровне между Россией и странами Персидского залива. Так, в рамках национального проекта «Международная кооперация и экспорт» приоритетом кратного роста экспорта агропромышленного комплекса обозначена халяль-продукция<sup>1</sup>. По поручению Президента РФ в 2006 году создана Группа стратегического видения «Россия — Исламский Мир», после присоединения РФ к Организации исламского сотрудничества в качестве наблюдателя. Ключевой площадкой взаимодействия РФ со странами исламского мира в целях укрепления торгово-экономических, научно-технических, социальных и культурных связей с 2009 года становится ежегодный международный экономический саммит «Россия — Исламский Мир: KazanSummit», последний из которых проходил летом 2021 года в Республике Татарстан<sup>2</sup>.

В РФ в реализации принципа самоорганизации предпринимателей формируются институты поддержки исламского предпринимательства. Так, крупнейшей организацией, объединяющей мусульманских бизнесменов России, представителей малого и среднего бизнеса (МСП), является [Ассоциация предпринимателей-мусульман Российской Федерации](#) (АПМ РФ).

Эмпирическое развитие практик мусульманского бизнеса и халяль индустрии в РФ, несмотря на то, что сопровождается обсуждениями и дискуссиями, организованными в формате международных экспертных площадок на различных форумах, происходит на фоне незавершенности теоретических разработок в зарубежной и отечественной науке, в частности неопределенности как понятия исламского предпринимательства, так и необходимости эффективных механизмов государственной поддержки; отсутствия его официального учета. Все указанное порождает неоднозначность трактовок и характеристик, понимания трендов развития, позиционирования

<sup>1</sup> Исламские финансы в Татарстане: достижения и перспективы // Эксперт [Электронный ресурс]. URL: <https://expert.ru/interview/islamskie-finansyi-v-tatarstane-dostizheniya-i-perspektivy.html> (дата обращения: 22.08.2021).

<sup>2</sup> The 12th International economic summit “Russia — Islamic world: KazanSummit 2021” // KazanSummit [Электронный ресурс]. URL: <https://kazansummit.com/eng/> (дата обращения: 02.08.2021).

в структуре народного хозяйства РФ исламского предпринимательства. В неофициальной риторике бытует мнение, что развитие исламского предпринимательства не соответствует светскому, многоконфессиональному характеру российского государства.

Каковы позиционирование и перспективы исламского предпринимательства в производстве услуг, насколько сформирована комфортная бизнес-среда и государственная поддержка для предпринимателей, руководствующихся в своей деятельности исламскими принципами, — вопросы острые и дискуссионные, обусловившие постановку цели исследования — описание позиционирования исламского предпринимательства и выявление социально-экономических эффектов и ограничений его государственной поддержки. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: раскрыть сущность исламского предпринимательства, дополнив фактографией и цифровыми данными по его состоянию в РФ; дать характеристику государственной поддержке исламского предпринимательства в РФ.

### **Методы исследования**

В исследовании для выявления сущности исламского предпринимательства используется вторичный анализ теоретических подходов в зарубежных и отечественных научных источниках, фактографических данных каталога организаций-членов Ассоциации предпринимателей-мусульман Российской Федерации в расчете относительной величины структуры исламского предпринимательства в сегменте МСП по отраслевому признаку.

Для характеристики государственной поддержки исламского предпринимательства в РФ был использован метод анкетирования представителей исламского бизнеса. На первом этапе подготовительного характера в сентябре – октябре 2020 г. была определена эмпирическая целевая выборка в соответствии с принципом репрезентативности. Информантами выступили субъекты исламского предпринимательства, отобранные на основе каталога организаций Ассоциации предпринимателей-мусульман РФ, с которыми были достигнуты договоренности о прохождении анкетирования.

Была разработана анкета, включающая в себя три смысловых блока вопросов, посвященных изучению различных аспектов государственной поддержки исламского предпринимательства:

- 1) характеристика бизнеса;
- 2) оценка государственной поддержки исламского бизнеса;
- 3) оценка перспектив развития государственной поддержки исламского бизнеса.

Анкета содержала поливариантные и ранговые вопросы, по конструкции вопросы являлись закрытыми и полужакрытыми, которые формулировались по принципу оптимальности.

Для проведения опроса применялся онлайн-сервис для создания форм опроса Google Forms, где и размещена анкета<sup>3</sup>.

На втором этапе сбора эмпирических данных на основе каталога организаций Ассоциации предпринимателей-мусульман РФ в ноябре 2020 г. был сформирован список респондентов и зафиксированы их контакты (N = 31). В декабре 2020 г. на основе сформированного списка проведена подготовка респондентов к исследованию посредством отправки сообщений на электронную почту и телефонного обзвона. В каталоге АПМ РФ состоит 193 предпринимателя, на электронную почту которых были разосланы анкеты. По указанным контактам были сделаны телефонные звонки, результаты которых показали, что на практике действующих исламских предпринимателей в сегменте МСП 114.

<sup>3</sup> Анкета исследования // GoogleDocs [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.google.com/forms/d/1C7HHHsuYIef8V9bgOWPG8dUt4CgKP4PSeYqxtzSNI8/edit> (дата обращения: 22.08.2021).

Исследование проводилось в январе – мае 2021 г. методом анкетного опроса путем рассылки онлайн-анкеты на электронную почту респондентов. По степени стандартизации опрос был формализованным, по числу обсуждаемых тем — фокусированным, а по типу респондентов — индивидуальным.

На третьем этапе, охватывающем период с июня 2021 г., осуществлена обработка собранной эмпирической информации. Анкеты респондентов предварительно были распечатаны, в целях упорядочивания информации осуществлено ее кодирование. На основе группировки данных была рассчитана относительная частота и проведено исчисление частот по процентам, что позволило дать количественную оценку результатам проведенного исследования.

В целях визуализации полученного распределения результатов исследования применялось графическое представление данных посредством построения гистограмм и круговых диаграмм.

### **Сущность исламского предпринимательства в теории и цифрах**

Исламское предпринимательство выступает относительно новым институтом и является наименее изученным видом предпринимательской деятельности, поскольку только в условиях модернизации в середине XX века в исламских странах начинается формирование предпринимательской деятельности, основанной на исламских принципах.

В исследованиях предпринимательская деятельность, основанная на исламских принципах, раскрывает сущность через различные понятия. Среди представленных определений широкое распространение получают: «предпринимательство среди мусульманского населения», «предпринимательская деятельность в исламе», «исламское предпринимательство», «исламская модель предпринимательства» и др.

Теоретические подходы к трактовке сущности исламского предпринимательства в зарубежных и отечественных исследованиях обобщены в Таблице 1.

**Таблица 1. Подходы к трактовке предпринимательской деятельности в рамках исламской экономики в зарубежной и отечественной литературе<sup>4</sup>**

Исследователь	Понятие предпринимательской деятельности	Сущность предпринимательской деятельности в рамках исламской экономики
M.U. Chapra <sup>5</sup> , A.A. Moha, E.A. Siddique [Moha, Siddique 2020]	Исламское предпринимательство	Предпринимательство является предпочтительным средством «халяльного» дохода, реализует работу на себя и найм других.
A. Sadeq [Sadeq 1997]	Предпринимательская деятельность в исламе	Деятельность, при которой предприниматель выступает как человек, покоряющий новые горизонты для общечеловеческого блага. Для него характерно брать на себя риски, инновационное мышление.
A.J.M.N. Chowdhury [Chowdhury 2008]	Исламское предпринимательство	Процесс открытия предприятия по производству товаров или оказанию услуг, которые являются «халяльными» для получения разумной прибыли. Исламский предприниматель — это человек, который запускает и управляет бизнес-предприятием, следуя принципам ислама. Социальное благополучие и защита национальных интересов — движущие силы такого предпринимательства.
M.S. Oukil [Oukil 2013]	Исламское предпринимательство	Деятельность, которая руководствуется принципами, основанными на аль-Коране и аль-Хадисе

<sup>4</sup> Составлено авторами.

<sup>5</sup> IBFD Fund договорился с английской компанией продвигать исламский банкинг и финансы в России // Капитал страны [Электронный ресурс]. URL: [https://kapital-rus.ru/uznai/news/ibfd\\_fund\\_dogovorilsia\\_s\\_anglijskoj\\_kompaniej\\_prodvigat\\_islamskij\\_banking\\_i\\_finans\\_v\\_rossii/](https://kapital-rus.ru/uznai/news/ibfd_fund_dogovorilsia_s_anglijskoj_kompaniej_prodvigat_islamskij_banking_i_finans_v_rossii/) (дата обращения: 22.08.2021).

R.I. Molla, M.M. Alam, A.B. Bhuiyan, A.S.A.F. Alam [Molla et al. 2015]	Предпринимательство с точки зрения ислама	Предпринимательство обязует предпринимателя взять на себя альтруистическую роль, выходящую за рамки удовлетворения их личных потребностей.
О.М. Абдулин [Абдулин 2015]	Предпринимательская деятельность в исламе	Основной целью исламского бизнеса является удовлетворение личных и общественных потребностей посредством эффективного использования имеющихся ресурсов и справедливого распределения материальных благ.
М.З. Гибадуллин, А.А. Аюпов, А.Р. Нуриева, А.Р. Шагимарданов [Гибадуллин и др. 2016]	Предпринимательство среди мусульманского населения	Деятельность, в процессе которой предприниматель, проявляя инициативу и новаторские способности, соединяет различные факторы производства, самостоятельно принимает экономические решения, принимает риски такой деятельности.
Э. Яхин [Яхин 2010]	Предпринимательство с позиции ислама	Деятельность человека в форме конкретных действий (работ, услуг), которая преследует цель получения дохода, необходимого, в свою очередь, для обеспечения жизнедеятельности самого предпринимателя и его семьи. При этом важно отметить достойность и уважительность к такому виду деятельности в рамках ислама, но только при условии соблюдения всех принципов шариата.

Обобщая выделенные точки зрения, приведенные в Таблице 1, можно заключить, что сущность исламского предпринимательства раскрывается в следующем предлагаемом определении исламского предпринимательства: это инициативная новаторская деятельность, осуществляемая в соответствии с нормами исламского права и религиозно-этическими нормами, определяющими правила экономического поведения предпринимателя, направленная на благо общества, предусматривающая получение халяльного дохода.

В исследованиях [Юзеф 2021; Косач 2020; Рябченко 2018] ранее отмечалось, что в России исламский бизнес реализуется преимущественно в регионах с большой долей мусульманского населения, таких как Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Чеченская Республика, Республика Дагестан, Ингушетия.

В видовой структуре исламского предпринимательства из сегмента МСП в контексте отраслевого признака наибольшая представленность демонстрируется в сфере услуг (общественное питание, отдых и туризм, медицина, образование, авиаперевозки). В сфере исламских финансов, правовой и государственной деятельности действуют 20,67% предпринимателей (Рисунок 1).



**Рисунок 1. Отраслевая структура сектора исламского предпринимательства в Российской Федерации, %<sup>6</sup>**

<sup>6</sup> Составлено авторами по Каталог организаций // Ассоциация предпринимателей-мусульман Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://apmrf.ru/catalog/> (дата обращения: 28.04.2021).

В то же время, как показывает фактография<sup>7</sup>, в РФ наиболее активным сегментом является халяль-индустрия, которая в течение последних 20 лет стабильно растет на 30–40%. Самой крупной категорией товаров халяль являются продукты питания. Однако как показывают результаты исследований [Козина 2020], лидерами производства халяльных продуктов питания выступают крупные предпринимательские структуры.

Как свидетельствует зарубежный опыт [Горьковенко 2018], в развитии предпринимательства и его отдельных форм ключевым фактором становится реализация государственной поддержки. В РФ государственная поддержка отдельных видов МСП (социального предпринимательства, исламского предпринимательства и т.д.) осуществляется в рамках общих мер поддержки для МСП. Однако, если для социального предпринимательства как вида МСП в рамках национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка предпринимательской инициативы» предусматривается приоритетная государственная поддержка для субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих деятельность в статусе социального предприятия<sup>8</sup>, то для исламского предпринимательства подобная детализация отсутствует.

### **Государственная поддержка исламского предпринимательства глазами стейкхолдеров**

В рамках проведенного исследования значительный удельный вес респондентов занимают представители сферы оказания услуг — 40% опрошенных предпринимателей. Доля предприятий, занимающихся торговлей, составила 20%; 10% заняли сельскохозяйственные производители. Оставшиеся 30% в выборке занимают предприятия по переработке халяль, производству труб из полипропилена для систем водоснабжения и отопления, труб фитингов для горячей воды отопления, солнечных водонагревателей.

При этом большинство участников опроса оценили динамику развития своего бизнеса как стабильную — 40%. Однако 20 % респондентов отметили неустойчивое состояние своего бизнеса. Утрату ранее достигнутых позиций бизнеса отметили еще 20% респондентов (Рисунок 2).



**Рисунок 2. Оценка текущего состояния бизнеса, % от общего количества респондентов<sup>9</sup>**

Вместе с тем выявлено, что предприниматели как на этапе организации бизнеса, так и в целом в своей текущей деятельности сталкиваются с целым комплексом проблем.

<sup>7</sup> Халяль продукция — драйвер экономического роста // Агентство инвестиционного развития Республики Татарстан [Электронный ресурс]. URL: <https://tida.tatarstan.ru/index.htm/news/906116.htm> (дата обращения: 17.04.2021).

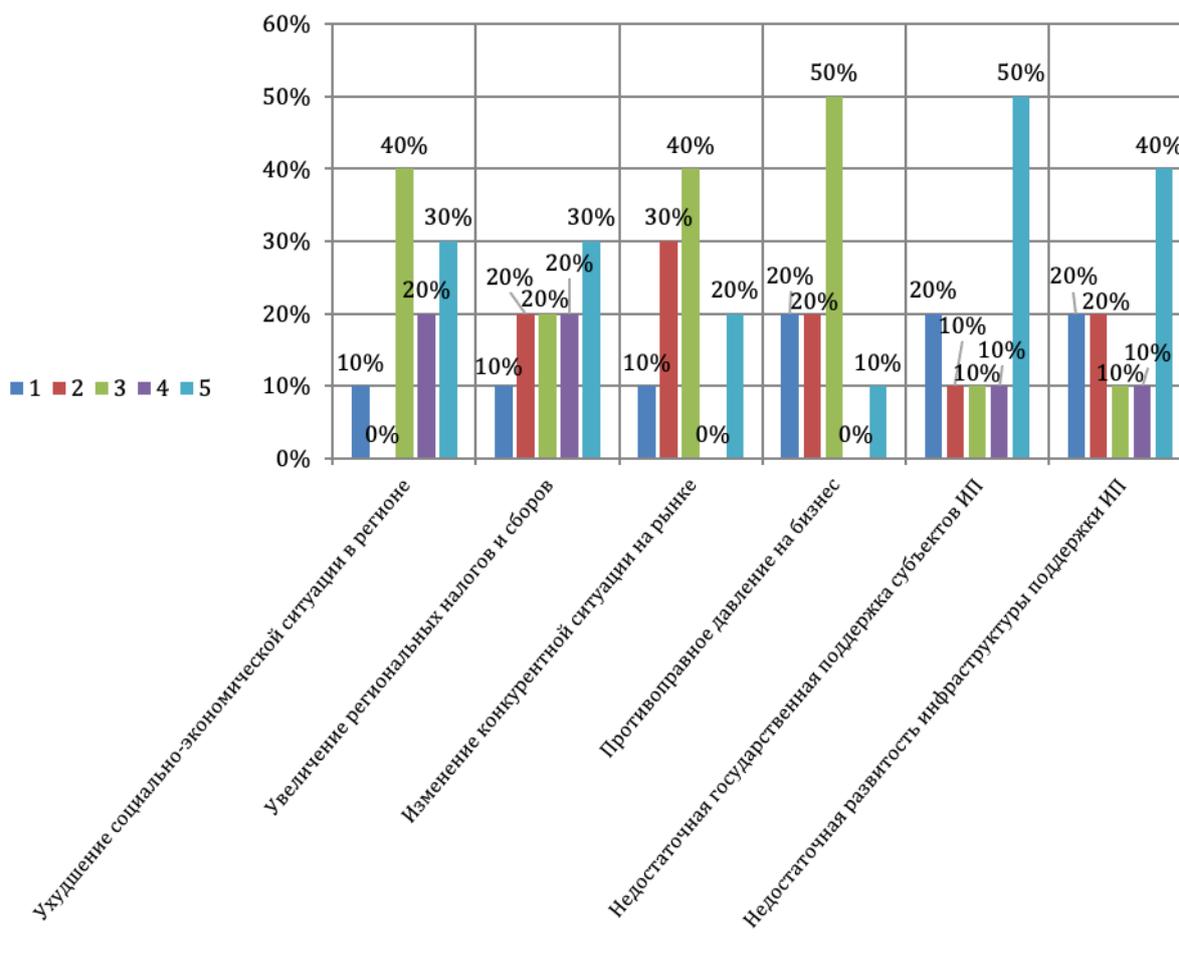
<sup>8</sup> В России работают около 50 тыс. социальных предприятий // ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/ekonomika/9054185> (дата обращения: 17.08.2021).

<sup>9</sup> Составлено авторами по результатам исследования.

Так, большинство предпринимателей на вопрос «С какими проблемами Вы столкнулись при организации собственного дела?» ответили, что испытывали финансовые трудности, связанные с отсутствием стартового капитала (60% респондентов) и отсутствием квалифицированных кадров (20% респондентов). 10% опрошенных указали на трудности, возникшие с размещением бизнеса (доступ к недвижимому имуществу, получение земельного участка для строительства, перевод жилого помещения в нежилое, реконструкция и др.). Одновременно у 10% предпринимателей не возникло никаких проблем с организацией собственного дела.

Среди основных факторов, препятствующих развитию исламского предпринимательства, называют систему налогообложения (40% респондентов) и отсутствие объективной информации о планируемых и проводимых конкурсах (40% респондентов). 30% участников опроса придерживаются мнения, что развитию исламского бизнеса препятствуют сложные процедуры получения финансовой поддержки. Недостаток экономико-правовых знаний в области ведения бизнеса мешает 20% респондентов. 10% опрошенных предпринимателей отметили несанкционированные проверки, еще 10% — сложность получения доступа к земельным участкам. Кроме того, 20% респондентов отметили в качестве ограничивающих все вышеперечисленные факторы.

В ходе опроса изучено мнение предпринимателей по вопросу рисков для развития исламского предпринимательства. Участникам опроса было предложено указать наиболее значимые риски для развития их бизнеса, проранжировав их от 1 до 5, где 1 — минимальная значимость, 5 — максимальная значимость. Результаты оценки представлены на Рисунке 3.



**Рисунок 3. Ответы респондентов на вопрос «Укажите наиболее значимые риски для развития Вашего бизнеса», % от общего количества респондентов<sup>10</sup>**

<sup>10</sup> Составлено авторами по результатам исследования.

Таким образом, наиболее значимыми рисками для респондентов выступают:

- недостаточная государственная поддержка субъектов исламского предпринимательства — отметили 50% респондентов;
- недостаточная развитость инфраструктуры поддержки исламского предпринимательства — отметили 40% респондентов;
- увеличение региональных налогов и сборов — отметили 30% респондентов.

Риски средней значимости для исламских предпринимателей проявляются в:

- ухудшении социально-экономической ситуации в регионе, падении покупательского спроса (40% респондентов);
- изменении конкурентной ситуации на рынке (40% респондентов);
- противоправном давлении на бизнес (50% респондентов).

Недостаточный уровень государственной поддержки верифицируется в полученных ответах респондентов на вопрос «Получали ли когда-нибудь Вы или Ваша компания господдержку?». Так, 50% опрошенных предпринимателей ответили, что не получали, 30% респондентов получали 1–2 раза, собираются подавать документы 10% респондентов, при этом оставшиеся 10% отметили, что неоднократно получали господдержку.

Анализ причин, по которым половина респондентов не получали поддержку со стороны государства, показал, что большинство из них (почти 43%) просто не верят в возможность ее получения, около 29% отметили слишком сложный механизм получения. 14% респондентов ответили, что условия господдержки не соответствуют религиозным принципам. 14% предпринимателей сказали, что «исламскому предпринимательству господдержка не положена».

В ходе опроса респондентам было предложено оценить деятельность органов местного самоуправления по созданию условий для ведения предпринимательской деятельности на принципах исламской экономики, уровень существующей государственной поддержки исламского бизнеса, степень удовлетворенности доступностью к финансированию исламского бизнеса. Результаты оценки представлены в Таблице 2.

**Таблица 2. Оценка респондентами существующей государственной поддержки исламского предпринимательства<sup>11</sup>**

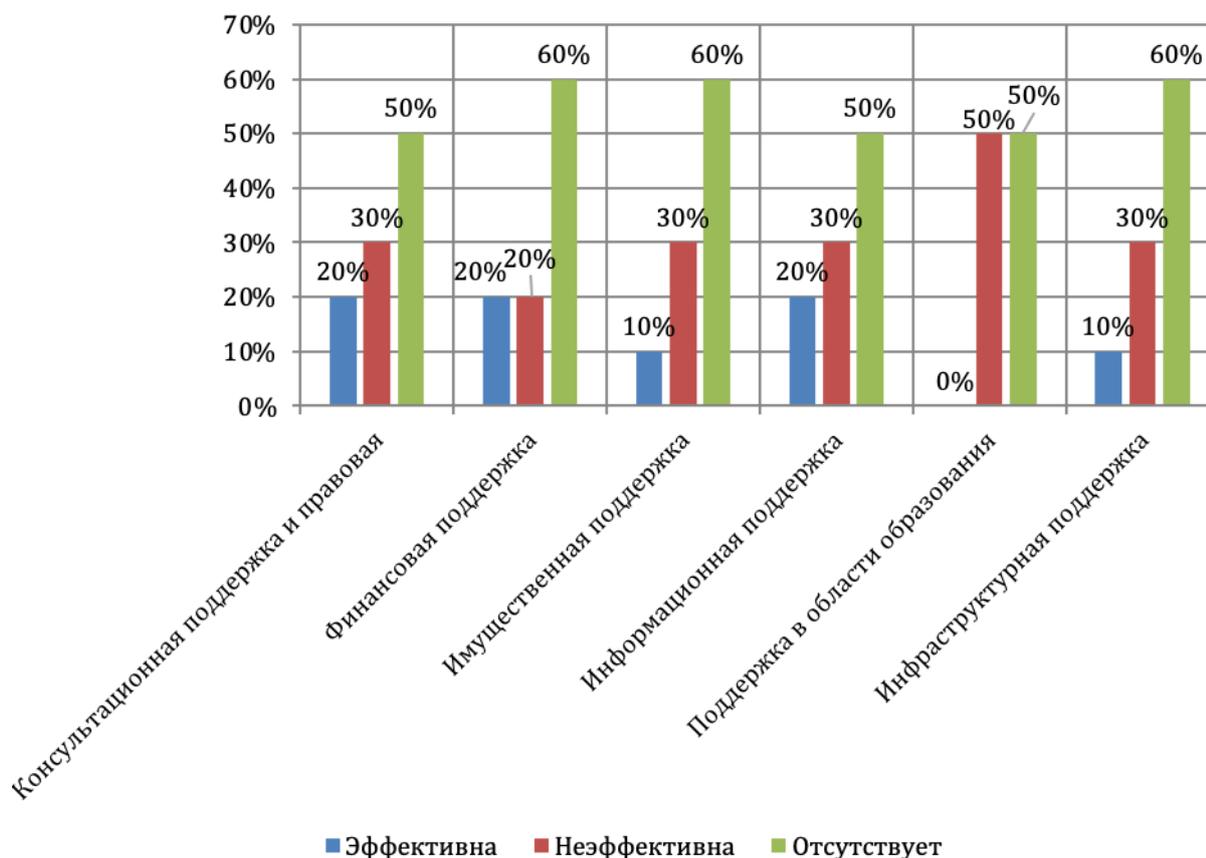
Вопрос	Варианты ответов	Процент
Как Вы оцениваете деятельность органов местного самоуправления по созданию условий для ведения предпринимательской деятельности на принципах шариата?	Положительно	20
	Скорее положительно	20
	Скорее отрицательно	30
	Отрицательно	30
Оцените уровень существующей государственной поддержки Вашего бизнеса	Недостаточный	60
	Затрудняюсь ответить	20
	Поддержки нет	10
	Государство губит значимый для населения сектор АПК — птицеводство <sup>12</sup>	10
Насколько хорошо мероприятия действующих программ поддержки соответствуют современному уровню развития исламского предпринимательства?	Соответствуют в некоторой степени	30
	Соответствуют слабо	20
	Не соответствуют	50
Насколько Вы удовлетворены доступностью к финансированию Вашего бизнеса?	Удовлетворен	10
	Скорее не удовлетворен	30
	Не удовлетворен	60

<sup>11</sup> Составлено авторами по результатам исследования.

<sup>12</sup> Этот ответ обусловлен высокой представленностью в списках АПМ предпринимателей из этого сектора.

Ожидаемой оказалась оценка уровня существующей государственной поддержки исламского бизнеса: 60% респондентов отметили ее недостаточный уровень, 10% респондентов отметили полное отсутствие господдержки исламского предпринимательства, еще 10% респондентов высказали мнение о том, что государство губит значимый для населения сектор АПК — птицеводство. 50% опрошенных бизнесменов считают, что мероприятия действующих программ поддержки не соответствуют современному уровню развития исламского предпринимательства, 30% отметили, что соответствуют в некоторой степени, 20% — соответствуют слабо. 60% предпринимателей не удовлетворены доступностью к финансированию своего бизнеса, только 10% респондентов доступностью к финансированию удовлетворены. Среди предпринимателей наблюдается конвергенция мнений относительно эффективности государственной поддержки. Так, результаты оценки показали, что в принципе виды господдержки исламского бизнеса отсутствуют — такого мнения придерживаются 50–60% участников опроса.

Консультационная, имущественная, информационная, инфраструктурная поддержка неэффективна, по мнению 30% респондентов, финансовую поддержку недостаточной — считают 20% респондентов. При этом наибольший уровень неэффективности отмечен у поддержки в области образования и повышения квалификации (50% респондентов). Об эффективности консультационной, финансовой и информационной поддержки положительно высказались 20% опрошенных, имущественной и инфраструктурной поддержки — 10% опрошенных предпринимателей (Рисунок 4).



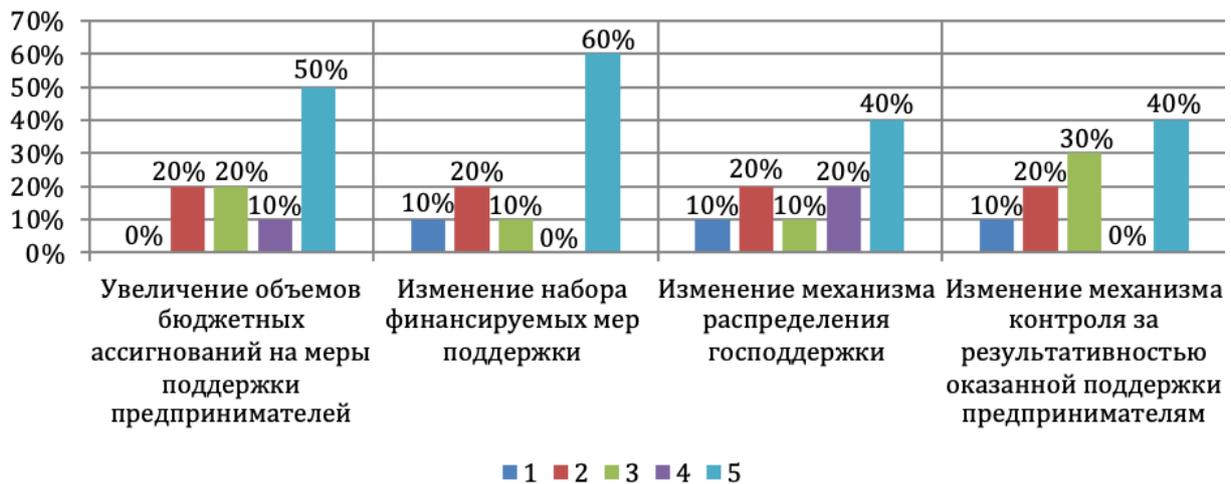
**Рисунок 4. Оценка респондентами эффективности видов государственной поддержки исламского бизнеса, % от общего количества респондентов<sup>13</sup>**

<sup>13</sup> Составлено авторами по результатам исследования.

В ходе опроса изучено мнение предпринимателей по вопросу наиболее востребованных форм государственной поддержки. Участникам опроса было предложено высказаться на тему «В каких формах государственной поддержки Вы наиболее нуждаетесь?» и выбрать несколько вариантов ответа. 80% респондентов указали финансовую поддержку, 30% — имущественную поддержку, 20% — консультационную поддержку, еще 20% нуждаются в информационной поддержке. Важно отметить, что 10% опрошенных предпринимателей высказались о том, что не нуждаются в государственной поддержке.

Исламские предприниматели, отвечая на вопрос «Какие меры государственной поддержки считаете наиболее эффективными?», в большей степени высказали мнение об эффективности снижения налогов (50% респондентов). 20% респондентов отметили устранение административных барьеров, 10% — льготную аренду помещений, еще 10% — компенсацию понесенных затрат. При этом оставшиеся 10% предпринимателей высказались, что меры государственной поддержки отсутствуют.

Далее респондентам было предложено проранжировать финансовые меры по совершенствованию государственной поддержки исламского бизнеса по степени значимости от 1 до 5, где 1 — наименее значимая, 5 — наиболее значимая, что отражено на Рисунке 5.



**Рисунок 5. Ответы респондентов на вопрос «Какие меры по совершенствованию господдержки, по Вашему мнению, могли бы способствовать развитию Вашего бизнеса?», % от общего количества респондентов<sup>14</sup>**

Участники опроса наиболее значимым направлением развития господдержки субъектов исламского предпринимательства выделили «изменение набора финансируемых мер поддержки» (60% респондентов) и «увеличение объемов бюджетных ассигнований на меры поддержки предпринимателей» (50% респондентов). Высокую значимость также, по мнению опрошенных бизнесменов, имеют «изменение механизма распределения господдержки» (40% респондентов) и «изменение механизма контроля за результативностью оказанной поддержки предпринимателям» (40% респондентов).

### Заключение

Обобщение теоретических подходов к трактовке сущности исламского предпринимательства в зарубежных и отечественных исследованиях дает основания для вывода о том, что исламское предпринимательство, имманентными характеристиками которого является

<sup>14</sup> Составлено авторами по результатам исследования.

синтез экономико-правовых, духовно-нравственных, финансовых и организационных отношений, формирует поведение исламского предпринимателя в направлении достижения максимального социально-экономического эффекта от ведения бизнеса. Выявленными по результатам эмпирического исследования специфическими чертами отечественной модели исламского предпринимательства выступают, во-первых, ключевая отраслевая сегментация исламского предпринимательства сектора МСП, концентрирующаяся в наибольшей степени в сфере услуг, а халяль индустрия представлена крупными предпринимательскими структурами как растущий сегмент рынка, при размытости осмысленного понимания сущности исламской модели экономики и исламского предпринимательства. Во-вторых, информационная закрытость исламского бизнеса, о чем свидетельствуют результаты возврата анкет с ответами респондентов — 27% от общего количества реально действующих исламских предпринимателей в сегменте МСП, фигурирующих в Ассоциации предпринимателей-мусульман Российской Федерации.

Сложившаяся в Российской Федерации ситуация в развитии государственной поддержки исламского предпринимательства оценивается респондентами в большей степени как неудовлетворительная. Основной проблемой при организации собственного дела для субъектов исламского бизнеса остается дефицит финансовых ресурсов. В процессе ведения бизнеса эксперты обозначают отсутствие государственной поддержки.

#### Список литературы:

Абдулин О.М. О принципах исламского предпринимательства // Minbar. Islamic Studies. 2015. Т. 8. № 1. С. 65–74.

Бахарева О.В., Романова А.И. Институты инновационного развития региона. М.: «Научно-издательский центр ИНФРА-М», 2019.

Гибадуллин М.З., Аюпов А.А., Нуриев А.Р., Шагимарданов А.Р. Предпринимательство и ислам: российский исторический опыт. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2016.

Горьковенко Д.В. Отечественный и зарубежный опыт государственного управления малым предпринимательством // Вестник современных исследований. 2018. № 12.12(27) С. 119–127.

Григорьева Н.С. Социальная политика в России и мире: востребованность социального качества // Мир перемен. 2008. № 1. С. 82–95.

Козина Е. Обзор рынка халяльной мясодержащей продукции за 2019 год // Российский продовольственный рынок. 2020. № 3. URL: <https://foodmarket.spb.ru/archive.php?year=2020&number=183&article=2723>

Косач Г.Г. «Исламская» дипломатия России: Организация исламского сотрудничества // Религия и общество на Востоке. 2020. № 4. С. 96–126. DOI: 10.31696/2542-1530-2020-4-96-126.

Кулькова В.Ю. Инфраструктурная поддержка социального предпринимательства в России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2017. Т. 13. № 9. С. 1592–1607. DOI: <https://doi.org/10.24891/ni.13.9.1592>.

Петрище В.И. Обеспечение эффективной занятости населения путем развития малого предпринимательства // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. Т. 10. № 3. С. 201–209. DOI: <https://doi.org/10.12737/11694>.

Рябченко Л.И. Перспективы развития исламского банкинга в России // Вестник ГУУ. 2018. № 9. С. 140–146. DOI: <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2018-9-140-146>.

Юзеф Х.А. Финансовый механизм развития исламского бизнеса в Российской Федерации // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2021. Т. 12. № 1. С. 56–70. DOI: [10.18184/2079-4665.2021.12.1.56-70](https://doi.org/10.18184/2079-4665.2021.12.1.56-70).

Яхин Э. Партнерство (товарищество) как форма развития исламской модели предпринимательства в России // Ислам в современном мире: внутригосударственный и международно-политический аспекты. 2010. № 1-2. С. 20–24.

Chowdhury A.J.M.N. Towards an Islamic Model of Entrepreneurship // Management Islamic Perspective / ed. by M. Loqman. Dhaka: BIIT, 2008. P. 6–19.

Moha A.A., Md. Siddique E.A. Halal Entrepreneurship: Concept and Business Opportunities // Entrepreneurship: Contemporary Issues / ed. by M. Turuk. Chapter: 7. Publisher: IntechOpen, 2020. DOI: 10.5772/intechopen.93657.

Oukil M.S. Entrepreneurship and Entrepreneurs in an Islamic Context // Journal of Islamic and Human Advanced Research. 2013. Vol. 3. Is. 3. P. 111–131.

Sadeq A. Entrepreneurship Development and Training: An Islamic Perspective // Hamdard Islamicus. 1997. Vol. 20. Is. 4. P. 37–43.

### References:

Abdulin O.M. (2015) On the Principles of Islamic Entrepreneurship. *Minbar. Islamic Studies*. Vol. 8. No. 1. P. 65–74.

Bakhareva O.V., Romanova A.I. (2019) *Instituty innovatsionnogo razvitiya regiona* [Institutes of innovative development of the region]. Moscow: «Nauchno-izdatel'skiy tsentr INFRA-M».

Chowdhury A.J.M.N. (2008) Towards an Islamic Model of Entrepreneurship. In: Loqman M. (ed.) *Management Islamic Perspective*. Dhaka: BIIT. P. 6–19.

Gibadullin M.Z., Ayupov A.A., Nuriyev A.R., Shagimardanov A.R. (2016) *Predprinimatel'stvo i islam: rossiyskiy istoricheskiy opyt* [Entrepreneurship and islam: Russian historical experience]. Kazan': Izd-vo Kazan. un-ta.

Gor'kovenko D.V. (2018) Otechestvennyy i zarubezhnyy opyt gosudarstvennogo upravleniya malym predprinimatel'stvom [Domestic and foreign experience of public administration of small business]. *Vestnik sovremennykh issledovaniy*. No. 12.12(27). P. 119–127.

Grigor'yeva N.S. (2008) Sotsial'naya politika v Rossii i mire: vostrebovannost' sotsial'nogo kachestva [Social policy in Russia and the world: Demand for social quality]. *Mir Peremen*. No. 1. P. 82–95.

Kosach G.G. (2020) Russian "Islamic" Diplomacy: Organization of Islamic Cooperation. *Religiya i obshchestvo na Vostoke*. Is. 4. P. 96–126. DOI: 10.31696/2542-1530-2020-4-96-126.

Kozina E. (2020) Obzor rynka khalyal'noy myasosoderzhashchey produktsii za 2019 god [Halal meat products market overview (2019)]. *Rossiyskiy prodovol'stvennyy rynek*. No. 3. URL: <https://foodmarket.spb.ru/archive.php?year=2020&number=183&article=2723>

Kul'kova V.Yu. (2017) Support Infrastructure for Social Entrepreneurship in Russia. *Natsional'nyye interesy: priority i bezopasnost'*. Vol. 13. No. 9. P. 1592–1607 DOI: <https://doi.org/10.24891/ni.13.9.1592>.

Moha A.A., Md. Siddique E.A. (2020) Halal Entrepreneurship: Concept and Business Opportunities. In: Turuk M. (ed.) *Entrepreneurship: Contemporary Issues*. Chapter: 7. Publisher: IntechOpen. DOI: 10.5772/intechopen.93657.

Oukil M.S. (2013) Entrepreneurship and Entrepreneurs in an Islamic Context. *Journal of Islamic and Human Advanced Research*. Vol. 3. Is. 3. P. 111–131.

Petrishche V.I. (2015) Ensuring Effective Employment Through Small Business Development. *rednerusskiyvestnikobshchestvennykh nauk*. Vol. 10. No. 3. P. 201–209. DOI: <https://doi.org/10.12737/11694>.

Ryabchenko L.I. (2018) Prospects for the Islamic Banking Development in Russia. *Vestnik Universiteta*. No. 9. P. 140–146. DOI: <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2018-9-140-146>.

Sadeq A. (1997) Entrepreneurship Development and Training: An Islamic Perspective. *Hamdard Islamicus*. Vol. 20. Is. 4. P. 37–43.

Yakhin E. (2010) Partnerstvo (tovarishchestvo) kak forma razvitiya islamskoy modeli predprinimatel'stva v Rossii [Partnership (comradeship) as a form of development of the Islamic model of entrepreneurship in Russia]. *Islam v sovremennom mire: vnutrigosudarstvennyy i mezhdunarodno-politicheskiy aspekty*. No. 1-2. P. 20–24.

Youssef H.A. (2021) Financial Mechanism for the Development of Islamic Business in the Russian Federation. *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitiye)*. Vol. 12. No. 1. P. 56–70. DOI: [10.18184/2079-4665.2021.12.1.56-70](https://doi.org/10.18184/2079-4665.2021.12.1.56-70).

Дата поступления/Received: 02.09.2021

## Интеллектуальная собственность как драйвер международного научного сотрудничества: развитие показателей для российской практики

### **Шаймиева Эльмира Шамилевна<sup>1</sup>**

Доктор экономических наук, профессор кафедры менеджмента, заведующий научно-исследовательской лабораторией менеджмента знаний, факультет менеджмента и инженерного бизнеса, Казанский инновационный университет им. В.Г. Тимирязова (ИЭУП), Казань, РФ.

E-mail: [shaimieva@ieml.ru](mailto:shaimieva@ieml.ru)

SPIN-код РИНЦ: [5592-5270](#)

ORCID ID: [0000-0002-9588-0199](#)

### **Гумерова Гюзель Исаевна**

Доктор экономических наук, профессор департамента менеджмента, Финансовый университет при Правительстве РФ; руководитель направления Фонда инфраструктурных и образовательных программ (группа РОСНАНО), Москва, РФ.

E-mail: [GI.Gumerova@fa.ru](mailto:GI.Gumerova@fa.ru)

SPIN-код РИНЦ: [4426-5494](#)

ORCID ID: [0000-0002-5198-7576](#)

### **Бутнева Александра Юрьевна**

Научный сотрудник, факультет квантитативных методов в социальных науках, Маннгеймский университет, Маннгейм, Германия.

E-mail: [aleksandra.butneva@gmx.de](mailto:aleksandra.butneva@gmx.de)

SPIN-код РИНЦ: [5633-0429](#)

ORCID ID: [0000-0002-4892-9121](#)

### **Хюзиг Стефан**

PhD, профессор, заведующий кафедрой инновационных исследований и технологического менеджмента, Технический университет, Хемнитц, Германия.

E-mail: [stefan.huesig@wirtschaft.tu-chemnitz.de](mailto:stefan.huesig@wirtschaft.tu-chemnitz.de)

ORCID ID: [0000-0002-9074-2360](#)

### **Шеве Герхард**

PhD, профессор, директор Центра менеджмента, заведующий кафедрой организации, управления человеческими ресурсами и инновациями, Вестфальский университет им. Вильгельма, Мюнстер, Германия.

E-mail: [gerhard.schewe@wiwi.uni-muenster.de](mailto:gerhard.schewe@wiwi.uni-muenster.de)

ORCID ID: [0000-0002-3199-2837](#)

### **Аннотация**

Процессы институционализации высшего образования, обеспечивающие его интеграцию в мировое образовательное пространство, опираются на результативность различных форм международного сотрудничества. Объектом настоящего исследования является международное научное сотрудничество российских и зарубежных (немецких) высших учебных заведений на основе российской нормативной базы. Предметом является программа для ЭВМ в области e-health как результат международного научного сотрудничества российских и немецких высших учебных заведений, как объект интеллектуальной собственности на основе опыта взаимодействия Казанского инновационного Университета им. В.Г. Тимирязова, Финансового Университета при Правительстве РФ с Вестфальским университетом им. Вильгельма (г. Мюнстер), Техническим университетом (г. Хемнитц), Маннгеймским университетом (г. Маннгейм), что позволяет авторам сформировать показатели оценки международного научного сотрудничества. Целью исследования является формирование показателей развития международного научного сотрудничества для оценки его развития в цифровой экономике. Анализ теоретических источников в исследовании был проведен с использованием Научной электронной библиотеки eLibrary в областях «международное сотрудничество, электронное здравоохранение». Анализ патентной базы по теме исследования был также проведен в Научной электронной библиотеке eLibrary по следующим параметрам: области поиска (два варианта), типу публикаций; ключевым словам, включающим пять групп ключевых слов в области объекта, предмета исследования. Результатами настоящего исследования являются формирование понятия «международное научное сотрудничество» как составной части международного сотрудничества российских и зарубежных высших учебных заведений; разработка пяти базовых и пяти дополнительных показателей оценки международного научного сотрудничества российских и зарубежных высших учебных заведений, где под дополнительными понимаются показатели по приоритетным областям развития экономики РФ, в том числе цифровой экономики. Полученные результаты могут быть использованы в международном научном сотрудничестве российских высших учебных заведений, его оценке со стороны экспертов в области интеграции международного сотрудничества высших учебных заведений.

### **Ключевые слова**

Международное сотрудничество, электронное здравоохранение, высшее образование, программа для ЭВМ, международное научное сотрудничество высших учебных заведений.

<sup>1</sup> Корреспондирующий автор.

## Intellectual Property as a Driver for International Scientific Cooperation: Development of Indicators for Russian Practice

### *Elmira Sh. Shaimieva*<sup>2</sup>

DSc (Economics), Professor, Department of Management; Head of Scientific and Research Laboratory of Management of Knowledge, Faculty of Management and Engineering Business, Kazan Innovative University named after V.G. Timiryasov (IEML), Kazan, Russian Federation.

E-mail: [shaimieva@ieml.ru](mailto:shaimieva@ieml.ru)

ORCID ID: [0000-0002-9588-0199](https://orcid.org/0000-0002-9588-0199)

### *Guzel I. Gumerova*

DSc (Economics), Professor, Department of Management, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [GIgumerova@fa.ru](mailto:GIgumerova@fa.ru)

ORCID ID: [0000-0002-5198-7576](https://orcid.org/0000-0002-5198-7576)

### *Aleksandra J. Butneva*

Research Fellow, Faculty of Quantitative Methods in Social Sciences, University of Mannheim, Mannheim, Germany.

E-mail: [aleksandra.butneva@gmx.de](mailto:aleksandra.butneva@gmx.de)

ORCID ID: [0000-0002-4892-9121](https://orcid.org/0000-0002-4892-9121)

### *S. Hüsigg*

PhD, Professor, Head of Department of Innovative Researches and Technological Management, University of Technology, Chemnitz, Germany.

E-mail: [stefan.huesig@wirtschaft.tu-chemnitz.de](mailto:stefan.huesig@wirtschaft.tu-chemnitz.de)

ORCID ID: [0000-0002-9074-2360](https://orcid.org/0000-0002-9074-2360)

### *G. Schewe*

PhD, Professor, Director for Center of Management, Head of Department of Organizing, Managing Human Resources and Innovations, University of Münster, Münster, Germany.

E-mail: [gerhard.schewe@wiwi.uni-muenster.de](mailto:gerhard.schewe@wiwi.uni-muenster.de)

ORCID ID: [0000-0002-3199-2837](https://orcid.org/0000-0002-3199-2837)

### **Abstract**

The processes of institutionalization of higher education, ensuring its integration into the global educational space, are based on the effectiveness of various forms of international cooperation. The object of this study is the international scientific cooperation between Russian and foreign (German) higher educational institutions based on the Russian regulatory framework. The subject is a computer program in the field of e-health as a result of international scientific cooperation, as an object of intellectual property based on cooperation between Russian and German higher educational institutions: Kazan Innovation University named after V.G. Timiryasov, Financial University under the Government of the Russian Federation with the universities of the University of Münster, the Chemnitz University of Technology, the University of Mannheim. The purpose of the study is to form the indicators of the development of international scientific cooperation for its assessment, development in the digital economy. The analysis of theoretical sources in the study was made in the Scientific Electronic Library elibrary in the fields of "international cooperation, e-health". The analysis of the patent base on the research topic was also carried out in the Scientific Electronic Library elibrary according to the following parameters: the search area (two options), the type of publications; keywords, including five groups of keywords in the field of the object, subject of research. The results of this study are the formation of the "international scientific cooperation" concept as a part of international cooperation between Russian and foreign higher educational establishments; the development of five basic and five additional indicators for assessing international scientific cooperation of Russian and foreign higher educational establishments, where "additional" refers to indicators for priority fields of the Russian economy development, including the digital economy; justification of the uniqueness of the "Classifier of medical services in the field of e-health for optimizing the interaction of participants in the e-health model" computer program (registration number 2020667510 from 24.12.2020) registered in ROSPATENT by an international team of co-authors of this study. The obtained results can be used in the international scientific cooperation of Russian higher education institutions, its assessment by experts in the field of integration of higher education institutions international cooperation.

### **Keywords**

International cooperation, e-health, higher education, computer program, international scientific cooperation between higher educational institutions.

<sup>2</sup> Corresponding author.

### **Актуализация проблемы и постановка исследовательского вопроса**

Процессы институционализации международного сотрудничества в области образования российских высших учебных заведений (вуз), опирающиеся в том числе на присоединение России к Болонскому процессу, носят долгосрочный характер<sup>3</sup>. Различные формы международного сотрудничества вузов обеспечивают свой вклад в реализацию процессов институционализации и интеграции российских и зарубежных университетов, реализацию приоритетных проектов развития экономики РФ, в том числе в области цифровой экономики. Международное научное сотрудничество, в отличие от международного сотрудничества в области совместных образовательных программ, академической мобильности обучающихся, носит ярко выраженный персонифицированный характер, когда инициатива по созданию контакта с зарубежным ученым (учеными), поддержание коммуникаций с зарубежным экспертом на протяжении длительного времени, получение результатов научного сотрудничества в виде публикаций, участия и побед на конкурсах опираются на совокупность уникальных характеристик российского ученого (или команды ученых), обеспечивающих результативность данного международного научного сотрудничества<sup>4</sup>.

Международное научное сотрудничество российских и зарубежных вузов в том числе по приоритетным проектам развития экономики РФ с достижением конкретных показателей является раритетным процессом, формирующимся в современный период в сфере высшего образования, в условиях развития цифровой экономики, обеспечивающей возможности данного процесса. В настоящем исследовании представлен уникальный опыт сотрудничества команды соавторов Казанского инновационного университета им. В.Г. Тимирязева (КИУ), Финансового университета при Правительстве РФ (ФУ), Технического Университета г. Хемнитца (Германия), Вестфальского Университета им. Вильгельма (Германия), Маннгеймского университета (Германия) по разработке и регистрации в Федеральной службе по интеллектуальной собственности (Роспатенте) программы для ЭВМ «Классификатор медицинских услуг в сфере электронного здравоохранения для оптимизации взаимодействия участников модели e-health» (регистрационный номер 2020667510 от 24.12.2020) как объекта интеллектуальной собственности, составной части международного научного сотрудничества за период 2018–2020 гг. Реализация и результативность данного опыта обеспечила возможность сформировать объект, предмет исследования, его задачи.

Объектом настоящего исследования является международное научное сотрудничество российских и зарубежных высших учебных заведений на основе российской нормативной базы. Предметом является программа для ЭВМ в области электронного здравоохранения (e-health) как объект интеллектуальной собственности — результат международного научного сотрудничества российских и немецких высших учебных заведений. Целью исследования является формирование показателей развития международного научного сотрудничества для его развития в цифровой экономике.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021). Глава 14. Международное сотрудничество в сфере образования. Статья 105. Формы и направления международного сотрудничества в сфере образования // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: [https://legalacts.ru/doc/273\\_FZ-ob-obrazovanii/glava-14/statja-105/](https://legalacts.ru/doc/273_FZ-ob-obrazovanii/glava-14/statja-105/) (дата обращения: 19.06.2021).

<sup>4</sup> Еремченко О. Как написать письмо иностранным коллегам, чтобы получить ответ? // Timerpad [Электронный ресурс]. URL: <https://rossiyskaya-akademi-org.timerpad.ru/event/1518970/> (дата обращения: 21.06.2021).

**Методология исследования**

Методология исследования заключается в реализованном плане научно-исследовательских работ за период 20218–2021 гг., представленном в Таблице 1.

**Таблица 1. Методология исследования: теоретические, прикладные работы<sup>5</sup>**

Этап	Период	Значение для настоящего исследования
1	2	3
<b>Теоретико-прикладная часть НИР по теме настоящего исследования</b>		
НИР-проект «Менеджмент цифровой экономики» как основа международного сотрудничества	2018–2021 гг.	Авторы настоящего исследования выступают практиками международного научного сотрудничества, что отражено в части настоящего исследования «Краткое описание успешной истории развития международного сотрудничества в сфере научно-образовательных партнерств»
<b>Теоретическая часть НИР по теме настоящего исследования</b>		
<b>Область</b>	<b>Использованная база данных</b>	<b>Значение для настоящего исследования</b>
Изучение трудов российских исследователей, российской нормативно-правовой базы в области «Международного научного сотрудничества»	Научная электронная библиотека eLibrary (НЭБ)	Обоснование актуальности разработки понятия «международное научное сотрудничество вузов». Понятия «международное научное сотрудничество» предложено с опорой на научные нормы введения понятий в научный оборот: обзор трудов, нормативной базы
«Электронное здравоохранение» как объект международного научного сотрудничества		
<b>Практическая часть работ по теме настоящего исследования</b>		
<b>Область</b>	<b>Использованная база данных (материалы)</b>	<b>Значение для настоящего исследования</b>
Обзор патентной базы в Научной электронной библиотеке eLibrary	НЭБ eLibrary	Развитие актуальности оценки международного научного сотрудничества вузов на основе предмета настоящего исследования
Программа для ЭВМ «Классификатор медицинских услуг в сфере электронного здравоохранения для оптимизации взаимодействия участников модели e-health» как объект интеллектуальной собственности международного научного сотрудничества высших учебных заведений России и Германии	—	Прикладной, частный пример объекта интеллектуальной собственности, с регистрацией прав в Роспатенте (российские и зарубежные соавторы), обладающий уникальными характеристиками (на момент исследования)
Показатели развития международного научного сотрудничества российских и зарубежных высших учебных заведений: разработка авторов как результаты исследования	Нормативно-правовая база в области международного сотрудничества, НЭБ eLibrary	Развитие показателей оценки международного научного сотрудничества высших учебных заведений

В Таблице 1 приведены виды НИР по теме настоящего исследования: теоретико-прикладная часть является основой международного научного сотрудничества между высшими учебными заведениями России и Германии с 2018 по 2021 г., соавторами настоящей статьи. Теоретическая и практическая часть НИР формирует объект и предмет настоящего исследования. Для каждого из вида НИР представлено его значение для настоящего исследования (Таблица 1, колонка 3).

<sup>5</sup> Составлено авторами. Серым цветом выделены объект и предмет настоящего исследования.

**Международное научное сотрудничество как объект исследования российских исследователей: обзор теоретических источников по теме исследования**

При анализе теоретических источников по теме исследования нами был сделан обзор наукометрических показателей в Научной электронной библиотеке (НЭБ) в области «международного сотрудничества, электронного здравоохранения», по типу публикаций: статьи в журналах, книги, материалы конференций, депонированные рукописи, диссертации, отчеты (Таблица 2).

**Таблица 2. Показатели информационной базы в НЭБ по типу публикации по трем группам ключевых слов<sup>6</sup>**

Область поиска	Ключевое слово/ключевые слова	Результат поиска
А	Б	В
Название публикации; аннотация; ключевые слова	Международное сотрудничество электронное здравоохранение	7
Название публикации; аннотация; ключевые слова;	Международное сотрудничество	30558
Название публикации; аннотация; ключевые слова;	Электронное здравоохранение	1276

Необходимо отметить, что ни одна из семи работ по содержанию не относится к предмету исследования (Таблица 2, п. В). Анализ некоторых работ в областях «международное сотрудничество», «электронное здравоохранение» представлен далее в настоящем исследовании.

В области «международного сотрудничества» российскими исследователями изучаются различные аспекты данного процесса. В работе Грошева А.Р., Пелихова Н.В. развитие кластерных инициатив в различных регионах России исследуется как единственный путь их вывода в реальное будущее конкурентоспособных региональных экономик [Грошев, Пелихов 2018]. Здесь авторы отмечают отсутствие показателей, отражающих деятельность высшего учебного заведения как их реальный вклад в региональное развитие на основе процессов кластеризации. Настоящее исследование развивает тему таксономии международной деятельности вузов в части международного научного сотрудничества [Бабикова 2015].

В работе Заикиной А.Г., отражающей различные вопросы, которые рассматривались в области стратегии международного сотрудничества Академии наук РФ, в частности, показаны основные существующие проблемы в данной области: «...разрывы связей с зарубежными научными организациями вследствие реформы 2013 г.; необходимость модернизации научной инфраструктуры, создании новых крупномасштабных объектов для проведения научных исследований на территории нашей страны...» [Заикина 2020, 489]. Настоящее исследование продолжает работу Заикиной А.Г. в части потенциальных областей — объектов международного научного сотрудничества, развития показателей его оценки для российской практики.

В исследовании Казакова Ю.М., Башкирцевой Н.Ю., Журавлевой М.В., Ежковой Г.О., Сироткиной А.С., Эбель А.О. представлен опыт Казанского национально-исследовательского университета (Казанского химико-технологического института) (КНИТУ) в области международного сотрудничества как условие повышения глобальной конкурентоспособности инженерного образования [Казаков и др. 2020]. В работе показаны компании-партнеры КНИТУ, рассматривается процесс выстраивания кадровой политики согласно профессиональным стандартам, требующий проведения независимой оценки квалификаций работников предприятий в Центрах оценки компетенций.

<sup>6</sup> Составлено авторами по результатам поискового запроса в научной электронной библиотеке eLibrary.

В статье Юшковой Л.А., Неборской В.В. показаны различные области международного сотрудничества — в аспекте интернационализации — на примере российских, немецких вузов [Юшкова, Неборская 2016]. Научно-практический интерес применительно к теме настоящего исследования имеют следующие аспекты международного сотрудничества: международное академическое сотрудничество в Германии; развитие международного научного сотрудничества, представленного в работе на примере Эрфуртского университета. Для российских вузов развитие международного сотрудничества в области научно-исследовательской деятельности подразумевает участие в международных программах (Erasmus), развитие академической мобильности (на основе студенческого обмена (в работе показан опыт Удмуртского государственного университета)).

Объектом исследования Морачевской К.А., Лачининского К.С., Зиновьева А.С. являются совместные образовательные программы как форма международного сотрудничества [Морачевская и др. 2015]. На примере МГУ, СПбГУ, 10 федеральных университетов, 29 национальных исследовательских университетов России был изучен опыт и составлена база данных 227 образовательных программ с формированием 5 модельных типов университетов, развивающих международное сотрудничество в сфере совместных образовательных программ по профильным и непрофильным направлениям подготовки обучающихся.

Одним из базовых нормативно-правовых документов в контексте настоящего исследования является ФЗ № 273 «Об образовании в Российской Федерации»<sup>7</sup>. В данном ФЗ № 273 показана правовая основа международного сотрудничества, включающая Конституцию РФ (ст. 15 и др.); международные договоры Российской Федерации; акты законодательства Российской Федерации, отмечена необходимость институционализации международного сотрудничества, участие РФ в интеграционных процессах в области международного сотрудничества. Показатели развития международного сотрудничества российских вузов, законодательно-правовая основа которого отмечена в ФЗ № 273, находятся в статистических сборниках Росстата<sup>8</sup>. Однако в сборнике «Россия в цифрах — 2020» авторами не найдены показатели развития международного сотрудничества<sup>9</sup>. В статистическом сборнике «Индикаторы науки», последнее издание которого датируется 2009 г., международное сотрудничество российских предприятий отражено в пункте «Результативность исследований и разработок», где на основе 34 показателей показан данный процесс; в пункте «Сектор высшего образования» на основе 28 показателей представлена динамика сектора высшего образования<sup>10</sup>. Но актуальных показателей в области международного научного сотрудничества в статистических сборниках авторами не выявлено<sup>11</sup>.

На основе проведенного анализа теоретических источников под международным научным сотрудничеством вузов как составной частью международного сотрудничества в настоящем исследовании понимается научное сотрудничество между профессорско-преподавательским составом (ППС) российских и зарубежных вузов, осуществляемое на основе соглашений о научном сотрудничестве по профильным или непрофильным направлениям подготовки и без соглашений вузов, в конкретных научно-исследовательских областях, в том числе по приоритетным проектам развития РФ<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021). Глава 14. Международное сотрудничество в сфере образования. Статья 105. Формы и направления международного сотрудничества в сфере образования // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: [https://legalacts.ru/doc/273\\_FZ-ob-obrazovanii/glava-14/statja-105/](https://legalacts.ru/doc/273_FZ-ob-obrazovanii/glava-14/statja-105/) (дата обращения: 25.07.2021).

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Россия в цифрах — 2020. Статистический сборник // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: [http://gks.ru/bgd/regl/b20\\_11/Main.htm](http://gks.ru/bgd/regl/b20_11/Main.htm) (дата обращения: 25.07.2021).

<sup>10</sup> Индикаторы науки: 2009. Статистический сборник // Росстат [Электронный ресурс]. URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ind\\_nauki2009.pdf](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ind_nauki2009.pdf) (дата обращения: 25.07.2021).

<sup>11</sup> В частности, в показателе «Публикации российских авторов в научных журналах, индексируемых в Web of Science», предположительно участие принимают преподаватели вузов в рамках международного научного сотрудничества.

<sup>12</sup> Утвержден паспорт приоритетного проекта «Электронное здравоохранение» // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/projects/selection/634/25714/> (дата обращения: 25.07.2021).

**Электронное здравоохранение как объект международного научного сотрудничества**

Вопросу электронного здравоохранения посвящена работа Кобринского Б.А. [Кобринский 2005]. Здесь исследуется актуальное положение процесса интеграции медицинских данных в системе электронного здравоохранения РФ, отмечается различие программно-технических решений информационных систем как проблема, которая препятствует широкому интеграционному процессу различных информационных систем.

В работе Кристального Б.В., Натензон М.Я. изучается опыт развития законодательной поддержки в различных областях электронного здравоохранения в России, двенадцати странах СНГ, а именно в области: прав на информацию и свободный доступ к информации; почтового и телекоммуникационного обслуживания населения на базе современных информационно-коммуникационных технологий; электронного документа и/или электронного документооборота, электронной цифровой подписи, электронной торговли или коммерции; базовых законов стран-участников СНГ о регулировании предоставления услуг населению; защиты свободы, прав, интересов и безопасности личности в области оказания социально значимых услуг; предоставления услуг электронного здравоохранения [Кристалый, Натензон 2007].

В фокусе исследования Столбова А.П. находятся составляющие организации электронного документооборота в здравоохранении: правовые основы электронного документооборота, стандарты (программные, технические средства), сертификация средств электронного документооборота, инфраструктура поддержки массивов ключей криптозащиты, ведение архивов электронного документооборота. Базовыми понятиями исследуемых процессов являются электронный документ, электронно-цифровая подпись [Столбов 2007].

В исследованиях Карпова О.Э., Клименко Г.С., Лебедева Г.С., Лосева А.Ю. дано определение электронного здравоохранения, показаны цели его развития [Карпов и др. 2016а; Карпов и др. 2016б]. В этих работах представлен обзор ведомственных приказов в области нормативного обеспечения информатизации здравоохранения, а также процедура стандартизации в сфере информатизации здравоохранения, которая опирается на 53 национальных стандарта в области информатизации здравоохранения по состоянию на 2016 г.

В настоящем исследовании под электронным здравоохранением понимается использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в здравоохранении с учетом возникающих девяти направлений взаимоотношений между участниками ее бизнес-модели<sup>13</sup>: пациентами (P), исполнителями (D), страховыми компаниями (I), в области лечения пациентов, проведения исследований, обучения работников здравоохранения, отслеживания заболеваний и мониторинга общественного здравоохранения и др. [Цыганов 2017; Владимирский 2016; Kunze, Mutze 2014]. На Рисунке 1 представлены взаимоотношения участников модели электронного здравоохранения.

<sup>13</sup> Здесь имеются в виду следующие направления взаимоотношений: P2P, D2D, I2I, D2P, P2D, I2D, D2I, I2P, P2I.

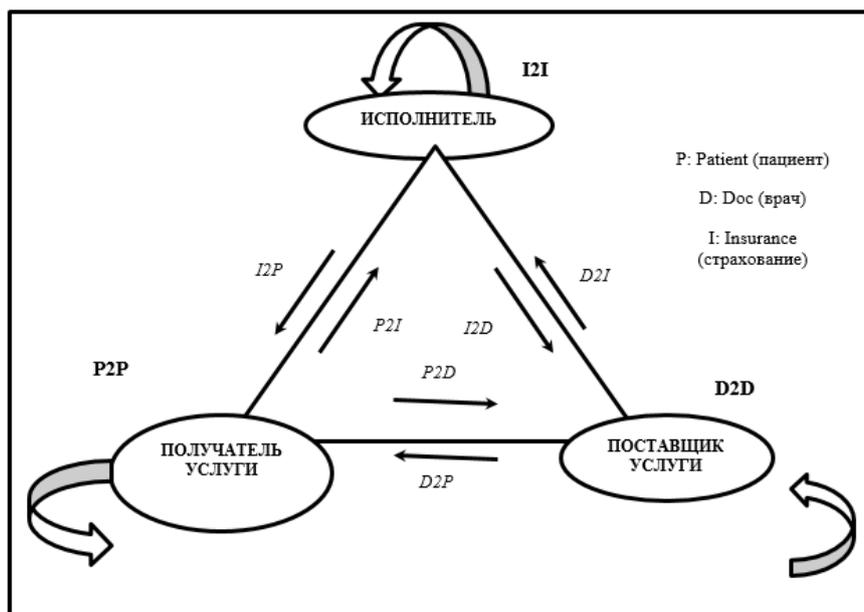


Рисунок 1. Взаимоотношения участников в здравоохранении<sup>14</sup>

### Результаты исследования

#### Обзор патентной базы в Научной электронной библиотеке elibrary

В целях формирования показателей развития международного научного сотрудничества в цифровой экономике, с учетом предмета настоящего исследования в Научной электронной библиотеке elibrary был проведен анализ патентной базы по теме исследования по следующим параметрам:

- область поиска: первый вариант — название публикации; аннотация; ключевые слова; название организаций автора; список цитируемой литературы; полный текст публикации; второй вариант — название публикации; аннотация; ключевые слова<sup>15</sup>;
- тип публикаций: патент, в том числе патенты на изобретение; свидетельство на регистрацию баз данных; свидетельство о регистрации программы для ЭВМ, патенты на полезную модель;
- ключевые слова, включающие 5 групп ключевых слов в области объекта, предмета исследования: международное сотрудничество электронное здравоохранение; международное сотрудничество; международное сотрудничество высшее образование; электронное здравоохранение; международное сотрудничество электронное здравоохранение (Таблица 3).

<sup>14</sup> Составлено по [Lux 2017; Häcker et al. 2008; Gersch, Liesenfeld 2012; Mathar 2010].

<sup>15</sup> Сокращение области поиска вызвано необходимостью поискового запроса исключительно в области предмета настоящего исследования.

**Таблица 3. Показатели патентной базы в НЭБ по типу публикации: патент<sup>16</sup>**

Область поиска	Ключевое слово/ ключевые слова	Результат поиска	
		В	Г
А	Б	В	Г
Первый вариант	(1) Международное сотрудничество электронное здравоохранение	13 патентов на изобретения	Все патенты относятся к области медицины, фармакологии, но не э-здравоохранения
Второй вариант		0	—
Первый	(2) Международное сотрудничество	25 патентов, включая свидетельства о регистрации права на программу для ЭВМ (10); свидетельство о регистрации базы данных (15)	Нет ни одного патента в области электронного здравоохранения, менеджмента здравоохранения
Второй вариант		Аналогичный результат	Аналогичный результат
Первый вариант	(3) Международное сотрудничество высшее образование	19, в том числе: патентов на изобретение (16); свидетельство на регистрацию баз данных (2); свидетельство о регистрации программы для ЭВМ (1)	Зарубежные авторы не указаны в качестве соавторов и/или патентообладателей:
Второй вариант		3, в том числе: свидетельство о регистрации базы данных (2); свидетельство о регистрации программы для ЭВМ (1)	Зарубежные соавторы не указаны ни в одном патенте (свидетельстве)
Первый вариант	(4) Электронное здравоохранение	1711*	*
Второй вариант		102, в том числе: патентов на изобретение (7); свидетельство на регистрацию баз данных (25); свидетельство о регистрации программы для ЭВМ (61); патент на полезную модель (9)	Зарубежные соавторы не указаны ни в одном патенте (свидетельстве) ни в качестве соавторов ни в качестве патентообладателей:
Первый вариант	(5) Менеджмент здравоохранения	32 патента, в том числе: свидетельство о регистрации программы для ЭВМ (1)	9 патентов и 1 св-во относится к области e-health, 12 патентов относится к области фармакологии, Зарубежные соавторы не выявлены.
Второй вариант		0	0

На основе обзора патентной базы выявлено, что в области международного сотрудничества вузов зарубежные соавторы, под которыми в настоящем исследовании понимаются преподаватели (ППС) зарубежного вуза, не указаны в качестве соавторов и/или патентообладателей. Отсюда можно сделать вывод о том, что международное сотрудничество российских университетов не характеризуется наличием патентной активности с зарубежными соавторами на территории РФ. При этом максимальное количество патентов отмечено в области электронного здравоохранения, где отмечается максимальное количество свидетельств о регистрации программы для ЭВМ (61). Однако зарубежных соавторов (и/или патентообладателей) здесь также не отмечается. В области «Международное сотрудничество электронное здравоохранение» НЭБ не предоставляет информацию о патентах, не относящихся к области э-здравоохранения (Таблица 3).

<sup>16</sup> Составлено авторами по результатам поискового запроса в научной электронной библиотеке eLibrary. Примечание: \* — здесь не детализируется.

**Краткое описание успешной истории развития международного сотрудничества в сфере научно-образовательных партнерств**

Международное научное сотрудничество КИУ, ФУ с вузами г. Мюнстера, г. Хемнитца началось в 2018 г., с победы на конкурсе ДААД (Германской службы академических обменов)<sup>17</sup>.

Развитие сотрудничества между высшими учебными заведениями за период 2014–2025 г. включает следующие этапы:

- 2014–2018 гг.: НИР по получению гранта ДААД. Результат — получение гранта ДААД (2018 г.);
- 2018–2019 гг.: издание научных трудов<sup>18</sup>;
- 2019–2025 гг.: получение научных результатов: участие в пяти научных конкурсах научных изданий и победа в них<sup>19</sup>.

Потенциальными результатами на средне- и долгосрочную перспективы 2020–2025 гг. являются:

- издание учебного пособия для бакалавриата и магистратуры по направлениям «Менеджмент», «Экономика», «Инноватика», соответствующего Федеральным государственным образовательным стандартам (ФГОС) высшего образования (ВО);
- участие монографии в пяти научных конкурсах и победа в них (включая победу на Всероссийском конкурсе «Лидер российской науки 2019»);
- проведение научно-практических мероприятий в КИУ;
- издание монографий, учебных пособий по семи НИР-проектам;
- издание учебного пособия<sup>20</sup>;
- издание монографий, учебных пособий по семи НИР-проектам: НИР-проект 1: Цифровая трансформация бизнеса. Виртуализация предприятия; НИР-проект 2: Радикальные инновации цифровой экономики. Бизнес-модели организаций на основе радикальных инноваций; НИР-проект 3: Цифровая трансформация бизнеса на основе радикальных инноваций; НИР-проект 4: Менеджмент объектов интеллектуальной собственности в цифровой экономике; НИР-проект 5: Электронное правительство; НИР-проект 6: Бизнес-модель электронного здравоохранения; НИР-проект 7: Совершенствование инновационных процессов цифровой трансформации на примере социальной сферы [Шеве и др. 2020].

<sup>17</sup> Грант ДААД 2018 г. «Научные стажировки для ученых и преподавателей вузов», Бонн, 24.10.2017 г.

<sup>18</sup> Шеве Г., Хюзиг С., Гумерова Г., Шаймиева Э. Менеджмент цифровой экономики. Менеджмент 4.0. Монография. М.: КНОРУС, 2019; Шеве Г., Хюзиг С., Гумерова Г., Шаймиева Э. Менеджмент 4.0 цифровой экономики Германии: опыт и инструменты для цифровой экономики России. Казань: Изд-во «Познание» Казанского инновационного университета, 2020; Издание 15 публикаций в журналах федерального, регионального уровней, в том числе на страницах журнала «Инвестиции в России».

<sup>19</sup> Монография авторов «Менеджмент цифровой экономики. Менеджмент 4.0» получила признание на следующих конкурсах: победитель Всероссийского конкурса монографий «Лидеры российской науки» в научном направлении «Гуманитарные науки» в номинации «Экономика» (диплом, 2019 г.); победитель VII Дальневосточного регионального конкурса изданий высших учебных заведений «Университетская книга — 2019» в номинации «Лучшее издание по экономике, менеджменту и маркетингу» (грамота); лауреат VII Приволжского межрегионального конкурса вузовских изданий «Университетская книга — 2019» в номинации «Лучшее научное издание по экономическим наукам» (диплом); отмечена Общероссийской общественной организацией «Деловая Россия» (диплом); победитель XIII конкурса «Гуманитарная книга — 2019» в направлении «Экономика. Экономические науки» (диплом).

<sup>20</sup> Учебное пособие «Менеджмент организаций цифровой экономики» рекомендовано Экспертным советом учебно-методического совета (УМО) в системе высшего образования и среднего профессионального образования в качестве учебного пособия для бакалавриата и магистратуры по направлениям «Менеджмент», «Экономика», «Инноватика», соответствует ФГОС ВО последнего поколения. Шеве Г., Хюзиг С., Гумерова Г., Шаймиева Э. Менеджмент организаций цифровой экономики. М.: КНОРУС, 2021.

Результаты международного сотрудничества за период 2018–2020 гг. отражены на официальном сайте Российско-Германского года научно-образовательных партнерств 2018–2020<sup>21</sup>. В 2019 г., благодаря участию в Германо-российском форуме, международная команда соавторов расширилась<sup>22</sup>. Таким образом, международная научная команда — соавторы настоящего исследования — выступают практиками в области развития международного научного сотрудничества, развивая его в условиях пандемии COVID-19, с учетом возникших ограничений.

**Программа для ЭВМ «Классификатор медицинских услуг в сфере электронного здравоохранения для оптимизации взаимодействия участников модели e-health» как объект интеллектуальной собственности международного научного сотрудничества высших учебных заведений России и Германии**

Программа для ЭВМ «Классификатор медицинских услуг в сфере электронного здравоохранения для оптимизации взаимодействия участников модели e-health» зарегистрирована в Роспатенте, регистрационный номер 2020667510 от 24.12.2020. Соавторами программы выступили авторы настоящего исследования, патентообладателями — российские соавторы программы. Объектом программы является система российского э-здравоохранения. Предметом — взаимоотношения ее участников (пациентов (P), исполнителей (D), страховых компаний (I)). Выделены четыре этапа оптимизации взаимоотношений P, D, I<sup>23</sup>, разработанная программа для ЭВМ технически поддерживает и автоматизирует первый этап по направлениям «Телемедицина», «Телеконсультирование», «Теледиагностика», «Веб-порталы здоровья». Использованный язык программирования — Python 3.8 (64-bit) с поддержкой C++ Build Tools в Visual Studio, NLP библиотеки (Natural Language Processing): SpaCy, Stanza<sup>24</sup>.

В Таблице 4 показана уникальность программы для ЭВМ «Классификатор медицинских услуг в сфере электронного здравоохранения для оптимизации взаимодействия участников модели e-health» на уровнях РФ, российских вузов по шести показателям: зарубежные соавторы; объект, предмет программы для ЭВМ; опора на значительное число собственных работ в области Индустрии 4.0, e-health; апробация и признание трудов авторов на федеральных, региональных конкурсах; область программы для ЭВМ в системе подготовки кадров высшего образования; язык программирования.

<sup>21</sup> Благодаря международному сотрудничеству с германскими вузами ученые университета стали победителями конкурса «лидеры российской науки — 2019» // Российско-Германский год научно-образовательных партнерств [Электронный ресурс]. URL: <https://russia-germany-cooperation.ru/interview/blagodarya-mezhdunarodnomu-sotrudnichestvu-s-germanskimi-vuzami-uchenye-universiteta-stali-pobeditel/> (дата обращения: 15.07.2021).

<sup>22</sup> Соавторы настоящего исследования были участниками Германо-российского форума (8–12.10.2019 г.), проводимого в рамках Российско-Германского года научно-образовательных партнерств 2018–2020 гг.: «Конференция выпускников германских образовательных программ. Ответственность в науке, экономике и культуре» («Alumni-Konferenz Moskau. Verantwortung in Wissenschaft, Wirtschaft & Kultur»). Данная конференция стала составной частью Германо-российского форума (ГРФ), объединившего на научно-практических мероприятиях более 100 участников: Российско-германская конференция «Между соблазнами возможности и предостережениями ответственности — Изменение этических масштабов в экономике, науке и культуре» // Российско-Германский год научно-образовательных партнерств [Электронный ресурс]. URL: <https://russia-germany-cooperation.ru/veranstaltungen/erster-deutsch-russischer-alumniabend-in-der-moskauer-p-dagogischen-staatlichen-universitaet/> (дата обращения: 15.07.2021).

<sup>23</sup> Бутнева А.Ю., Гумерова Г.И., Хюзиг С., Шеве Г., Шаймиева Э.Ш. Депонируемые материалы к программе «Классификатор медицинских услуг в сфере электронного здравоохранения для оптимизации взаимодействия участников модели e-health». Программа для ЭВМ с использованием компьютерного анализа и синтеза естественных языков (NLP) для оптимизации системы электронного здравоохранения в России».

<sup>24</sup> Необходимо отметить, что обработка естественного языка (англ. Natural Language Processing; NLP) представляет собой одно из передовых направлений искусственного интеллекта и математической лингвистики. Программы на основе NLP способны построить мост между языком компьютера и нашим пониманием языка как знаковой системы, служащей предметом общения между людьми. Таким образом, NLP позволяет обрабатывать и моделировать тексты с минимальным участием человека, что сокращает время на их анализ и классификацию. На этапах 2–4 планируется расширить программу для внедрения инновационных решений NLP по следующим 11 направлениям электронного здравоохранения, с включением новых терминов: телелaborатория, телемониторинг, электронное назначение лекарств, медицинская документация, персональный менеджер здоровья, социальные сети здравоохранения, профессиональная служба каталогов, е-обучение, электронное фактурирование, е-оплата, е-врачебное письмо, е-документы по выписке, планирование ресурсов и сроков.

**Таблица 4. Уникальность программы для ЭВМ «Классификатор медицинских услуг в сфере электронного здравоохранения для оптимизации взаимодействия участников модели e-health»<sup>25</sup>**

Показатель	Сущность	Уровень уникальности
1.Зарубежные соавторы	Соавторами программы являются зарубежные граждане	РФ
2.Объект, предмет программы для ЭВМ	Область э-здравоохранения как приоритетного направления цифровой экономики РФ в части реализации приоритетных проектов <sup>26</sup> ; а также реализации (новейших) телемедицинских услуг <sup>27</sup>	РФ
3.Опора на значительное число собственных работ в области Индустрии 4.0, e-health	За период 2018-2020 гг. авторами издано около 20 работ, использованных в качестве научно-методического сопровождения данной программы для ЭВМ. Публикации работ в следующих издательствах: «КНОРУС» (г. Москва), «ПОЗНАНИЕ» (КИУ, г. Казань), а также журналах: «Национальные интересы: приоритеты и безопасность» (г. Москва), «Врач и информационные технологии» (г. Москва), «Инвестиции в России» (г. Москва), «Государственное управление. Электронный вестник» (МГУ, г. Москва), «Экономический вектор» (СПбГТИ(ТУ)), г. Санкт-Петербург).	КИУ*, ФУ**
4.Апробация и признание трудов авторов на федеральных, региональных конкурсах	Монография «Менеджмент цифровой экономики. Менеджмент 4.0» — победитель Всероссийского конкурса монографий «Лидеры российской науки — 2019»; победитель VII Дальневосточного регионального конкурса изданий высших учебных заведений «Университетская книга — 2019»; отмечена Общероссийской общественной организацией «Деловая Россия»; победитель XIII конкурса «Гуманитарная книга — 2019». Учебное пособие (на основе монографии) — победитель VII Всероссийской книжной премии «Золотой фонд—2020»	РФ
5.Область программы для ЭВМ в системе подготовки кадров высшего образования	Соответствие программы для ЭВМ направлению 38.04.02 «Менеджмент», программа «Менеджмент в государственной и муниципальной службе» (уровень магистратуры)	КИУ, ФУ
6.Область программирования	NLP библиотеки (Natural Language Processing) — одно из передовых направлений искусственного интеллекта и математической лингвистики. Программы на основе NLP способны создавать обширные виртуальные библиотеки	КИУ, ФУ

***Показатели развития международного научного сотрудничества российских и зарубежных высших учебных заведений: разработка авторов как результаты исследования***

На основе анализа теоретических источников, обзора патентной базы в области международного научного сотрудничества высших учебных заведений в области электронного здравоохранения, разработанной и зарегистрированной в Роспатенте программы для ЭВМ необходимо сформировать показатели оценки международного научного сотрудничества высших учебных заведений<sup>28</sup>:

- 1) публикации в зарубежных журналах (Web of Science, SCOPUS) с международным составом соавторов. Дополнительный показатель: публикации в зарубежных журналах (Web of Science, SCOPUS) с международным составом соавторов по приоритетным проектам (по различным направлениям развития экономики РФ);

<sup>25</sup> Составлено авторами.

<sup>26</sup> Утвержден паспорт приоритетного проекта «Электронное здравоохранение» // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/projects/selection/634/25714/> (дата обращения: 25.07.2021).

<sup>27</sup> Приказ от 30.11.2017 N 965н об утверждении порядка организации медицинской помощи с применением телемедицинских услуг. Утвержден приказом Министерства здравоохранения РФ от 30.11.2017 N 965н // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71751294> (дата обращения: 25.07.2021).

<sup>28</sup> Данные показатели, на взгляд авторов, дополняют ФЗ 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 08.12.2020).

- 2) публикации в российских журналах (WoS, SCOPUS, ВАК, РИНЦ) с международным составом соавторов. Дополнительный показатель: публикации в российских журналах (WoS, SCOPUS, ВАК, РИНЦ) с международным составом соавторов по приоритетным проектам РФ;
- 3) патентование объектов интеллектуальной собственности как результатов международного научного сотрудничества российских и зарубежных вузов, включая патенты на изобретение; свидетельство на регистрацию баз данных; свидетельство о регистрации программы для ЭВМ; патент на полезную модель в зарубежных патентных ведомствах. Дополнительный показатель: патентование объектов интеллектуальной собственности как результатов международного научного сотрудничества российских и зарубежных вузов, включая патенты на изобретение; свидетельство на регистрацию баз данных; свидетельство о регистрации программы для ЭВМ; патент на полезную модель в зарубежных патентных ведомствах по приоритетным проектам РФ;
- 4) патентование объектов интеллектуальной собственности как результатов международного научного сотрудничества российских и зарубежных вузов, включая патенты на изобретение; свидетельство на регистрацию баз данных; свидетельство о регистрации программы для ЭВМ; патент на полезную модель в Роспатенте. Дополнительный показатель: патентование объектов интеллектуальной собственности как результатов международного научного сотрудничества российских и зарубежных вузов, включая патенты на изобретение; свидетельство на регистрацию баз данных; свидетельство о регистрации программы для ЭВМ; патент на полезную модель в Роспатенте по приоритетным проектам РФ;
- 5) участие в научных зарубежных и российских конкурсах и победы на них. Дополнительный показатель: участие в научных зарубежных и российских конкурсах по приоритетным проектам РФ и победы на них.

Таким образом, нами сформировано пять базовых и пять дополнительных показателей оценки международного научного сотрудничества российских и зарубежных вузов.

### **Дискуссии**

Предложенные показатели оценки международного научного сотрудничества вузов обоснованы авторами с учетом собственного опыта международного научного сотрудничества, полученных результатов с 2018 по 2021 г., проведенного обзора трудов российских исследователей, нормативно-правовой базы, статистических сборников Росстата. Однако данный перечень показателей может быть дополнен, усовершенствован в процессе следующих работ российских авторов, теоретиков и практиков международного научного сотрудничества.

### **Выводы**

Полученные результаты изучения вопросов международного научного сотрудничества на конкретном примере сотрудничества пяти высших учебных заведений России и Германии позволили:

- 1) уточнить понятие международного научного сотрудничества как составной части международного сотрудничества российских и зарубежных высших учебных заведений, под которым понимается научное сотрудничество между профессорско-преподавательским составом российских и зарубежных вузов, осуществляемое на основе соглашений о научном сотрудничестве по профильным

- или непрофильным направлениям подготовки и без соглашений вузов, в конкретных научно-исследовательских областях, в том числе по приоритетным проектам развития экономики РФ;
- 2) сформировать пять базовых и пять дополнительных показателей оценки международного научного сотрудничества российских и зарубежных вузов, где под дополнительными понимаются показатели по приоритетным областям развития экономики РФ, в том числе цифровой экономики, электронного здравоохранения;
  - 3) на основе обзора патентной базы Научной электронной библиотеке elibrary в области международного сотрудничества, электронного здравоохранения обосновать, что зарегистрированная в Федеральной службе по интеллектуальной собственности программа для ЭВМ «Классификатор медицинских услуг в сфере электронного здравоохранения для оптимизации взаимодействия участников модели e-health» международной командой соавторов является одной из первых в РФ в данной области международного научного сотрудничества, с соавторами — зарубежными гражданами (профессорами вузов).

Благодаря роли интеллектуальной собственности как драйвера международного научного сотрудничества между Казанским инновационным университетом им. В.Г. Тимирязова и Техническим Университетом г.Хемнитца в феврале 2021 подписаны меморандум о научном сотрудничестве (Memorandum of Understanding) и договор о студенческом обмене (Student Exchange Agreement)<sup>29</sup>. Таким образом, интеллектуальная собственность, разработка которой велась международной командой соавторов за период с 2019 по 2021 г. вначале в виде исследований, публикаций, далее зарегистрированная в Роспатенте, является драйвером международного научного сотрудничества.

### **Благодарность**

Авторы настоящего исследования выражают благодарность Германской службе академических обменов (ДААД), Германо-Российскому форуму, ректору КИУ А.В.Тимирязовой, первому проректору, проректору по научной части д.ю.н., проф. И.И. Бикееву за возможность международной научной кооперации.

### **Список литературы:**

Бабилова Н.Н. Проектирование результатов обучения с использованием модифицированной таксономией Блума // Психология и педагогика: методика и проблемы практического применения. 2015. № 46. С. 77–84.

Владимирский А.В. Телемедицина: curatio sine tempora et distantia. М.: ИД Aegitas, 2016.

Грошев А.Р., Пелихов Н.В. Международное сотрудничество российских университетов в контексте кластеризации и инновационного развития региональной экономики // Креативная экономика. 2018. Том 12. № 10. С. 1673–1686. DOI: [10.18334/ce.12.10.39441](https://doi.org/10.18334/ce.12.10.39441).

Заикина Г.А. (составитель) О стратегии международного сотрудничества РАН в сфере научной и научно-технической деятельности // Вестник Российской академии наук. 2020. Т. 90. № 5. С. 489–495. DOI: [10.31857/S0869587320050114](https://doi.org/10.31857/S0869587320050114).

Казаков Ю.М., Башкирцева Н.Ю., Журавлева М.В., Ежкова Г.О., Сироткина А.С., Эбель А.О. Инженерное образование на основе интеграции с наукой и промышленностью // Высшее образование в России. 2020. № 12. С. 105–118. DOI: [10.31992/0869-3617-2020-29-12-105-118](https://doi.org/10.31992/0869-3617-2020-29-12-105-118).

<sup>29</sup> КИУ и Технический Университет г.Хемнитца подписали Меморандум и Соглашение о студенческом обмене // Казанский инновационный университет им. В.Г.Тимирязова [Электронный ресурс]. URL: <https://ieiml.ru/news/16393/> (дата обращения: 25.08.2021).

- Карпов О.Э., Клименко Г.С., Лебедев Г.С., Лосев А.Ю. Электронное здравоохранение в Российской Федерации // Стандарты и качество. 2016а. № 8. С. 62–67.
- Карпов О.Э., Клименко Г.С., Лебедев Г.С., Лосев А.Ю. Электронное здравоохранение в Российской Федерации // Стандарты и качество. 2016б. № 9. С. 22–27.
- Кобринский Б.А. Интеграция медицинских информационных систем (на пути к электронному здравоохранению) // Врач и информационные технологии. 2005. № 2. С. 16–22.
- Кристалльный Б.В., Натензон М.Я. Законодательная поддержка развития электронного здравоохранения в России и других странах СНГ // Информационные ресурсы России. 2007. № 3(97). URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_11592192\\_24147317.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_11592192_24147317.pdf)
- Морачевская К.А., Лачининский К.С., Зиновьев А.С. География международного сотрудничества в сфере высшего образования ведущих университетов России // Региональные исследования. 2016. № 4(54). С. 114–119.
- Столбов А.П. Организация электронного документооборота в здравоохранении // Врач и информационные технологии. 2007. № 5. С. 33–39.
- Цыганов С.Н. Применение технологий блокчейн для хранения данных электронных медицинских карт пациентов // Фундаментальные исследования. 2017. № 11-2. С. 338–343.
- Шеве Г., Хюзиг С., Гумерова Г., Шаймиева Э. Научно-исследовательский проект «Менеджмент цифровой экономики» как основа международного сотрудничества: развитие, результаты, перспективы // Инвестиции в России. 2020. № 8. С. 37–41.
- Юшкова Л.А., Неборская В.В. Международное сотрудничество в области высшего образования (на примере российских и немецких университетов) // Интернет-журнал «Мир науки». 2016. Т. 4. № 4. URL: <http://mir-nauki.com/PDF/33PDMN416.pdf>
- Gersch M., Liesenfeld J. AAL- und E-Health-Geschäftsmodelle. Wiesbaden: Springer Gabler, 2012.
- Häcker J., Reichwein B., Turad N. Telemedizin. Markt, Strategien, Unternehmensbewertung. München: Oldenburger Wissenschaftsverlag GmbH, 2008.
- Kunze H., Mutze S. Telemedizin. Oldenbourg: Wissenschaftsverlag GmbH, 2012.
- Lux Th. E-Health — Begriff und Abgrenzung // Müller-Mielitz S., Lux Th. (eds.) E-Health-Ökonomie. Wiesbaden: Spinger Gabler, 2017. P. 3–23.
- Mathar T. Der digitale Patient. Bielefeld: Transcript Verlag, 2010.

#### References:

- Babikova N.N. (2015) *Proyektirovaniye rezul'tatov obucheniya s ispol'zovaniyem modifitsirovannoy taksonomiyey Bluma [Designing learning outcomes using a modified Bloom taxonomy]. Psihologiya i pedagogika: metodika i problemy prakticheskogo primeneniya*. No. 46. P. 77–84.
- Gersch M., Liesenfeld J. (2012) *AAL- und E-Health-Geschäftsmodelle*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Groshev A.R., Pelikhov N.V. (2018) International Cooperation of Russian Universities in the Context of Clustering and Innovative Development of the Regional Economy. *Kreativnaya ekonomika*. Vol. 12. No. 10. P. 1673–1686. DOI: [10.18334/ce.12.10.39441](https://doi.org/10.18334/ce.12.10.39441).
- Häcker J., Reichwein B., Turad N. (2008) *Telemedizin. Markt, Strategien, Unternehmensbewertung*. München: Oldenburger Wissenschaftsverlag GmbH.
- Karpov O.Je., Klimenko G.S., Lebedev G.S., Losev A.Ju. (2016a) Electronic Health in the Russian Federation. *Standarty i kachestvo*. No. 8 P. 62–67.
- Karpov O.Je., Klimenko G.S., Lebedev G.S., Losev A.Ju. (2016b) Electronic Health in the Russian Federation. *Standarty i kachestvo*. No. 9(951). P. 22–25.
- Kazakov Ju.M., Bashkirtseva N.Ju., Zhuravleva M.V., Ezhkova G.O., Sirotkina A.S., Ebel A.O. (2020) Engineering Education Based on Integration with Science and Industry. *Vysshee obrazovanie v Rossii*. No. 12. P. 105–118.
- Kobrinskiy B.A. (2005) *Integraciya medicinskih informacionnyh sistem (na puti k jelektronnomu*

- zdravoohraneniju) [Integration of medical information systems (towards e-health)]. *Vrach i informacionnye tehnologii*. No. 2. P. 16–22.
- Kristal'nyy B.V., Natenzon M.Ja. (2007) Zakonodatel'naya podderzhka razvitiya elektronnoho zdravookhraneniya v Rossii i drugikh stranakh SNG [Legislative support for the development of e-health in Russia and other CIS countries]. *Informacionnye resursy Rossii*. No. 3(97). URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_11592192\\_24147317.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_11592192_24147317.pdf)
- Kunze H., Mutze S. (2012) *Telemedizin. Oldenbourg*: Wissenschaftsverlag GmbH.
- Lux Th. (2017) E-Health — Begriff und Abgrenzung. In: Müller-Mielitz S., Lux Th. (eds.) *E-Health-Ökonomie*. Wiesbaden: Springer Gabler. P. 3–23.
- Mathar T. (2010) *Der digitale Patient*. Bielefeld: Transcript Verlag.
- Morachevskaya K.A., Lachininskii K.S., Zinovyev A.S. (2016) Geography of Major Russian Universities International Cooperation in Higher Education. *Regional'nye issledovaniya*. No. 4(54). P. 114–119.
- Stolbov A.P. (2007) *Organizatsiya elektronnoho dokumentooborota v zdravookhranении*. [Organization of electronic document management in healthcare]. *Vrach i informacionnye tehnologii*. 2007. No. 5. P. 33–39.
- Schewe G., Hüzig S., Gumerova G., Shaymiyeva Je. (2020) Research Project “Management of the Digital Economy” As the Basis of International Cooperation: Development, Results, Prospects. *Investitsii v Rossii*. No. 8. P. 37–41.
- Tsyganov S.N. (2017) Using Blockchain Technology for Storing Electronic Health Records. *Fundamental'nye issledovaniya*. No. 11-2. P. 338–343.
- Vladimirskij A.V. (2016) *Telemedicina: curatio sine tempora et distantia*. [Telemedicine: tempora et curatio sine distantia] Moscow: ID Aegitas.
- Yushkova L.A., Neborskaya V.V. (2016) International Cooperation in The Field of Higher Education (on the Model of Russian and German Universities). *Internet-zhurnal “Mir nauki”*. Vol. 4. No. 4. URL: <http://mir-nauki.com/PDF/33PDMN416.pdf>
- Zaikina G.A. (compiler) (2020) *O strategii mezhdunarodnogo sotrudnichestva RAN v sfere nauchnoj i nauchno-tehnicheskoy dejatel'nosti* [On the strategy of international cooperation of the Russian Academy of Sciences in the field of scientific and scientific-technical activity]. *Vestnik Rossiyskoy akademii nauk*. Vol. 90. No. 5. P. 489–495. DOI: [10.31857/S0869587320050114](https://doi.org/10.31857/S0869587320050114).

Дата поступления/Received: 30.07.2021

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

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-88-52-78

Методология построения индексов детского благополучия для мониторинга  
положения детей в рамках реализации Десятилетия детства в России

**Калабихина Ирина Евгеньевна**

Доктор экономических наук, профессор, экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [ikalabikhina@yandex.ru](mailto:ikalabikhina@yandex.ru)

SPIN-код РИНЦ: [4797-0588](#)

ORCID ID: [0000-0002-3958-6630](#)

**Казбекова Зарина Германовна<sup>1</sup>**

Аспирант, экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [kazbekova.zarina@bk.ru](mailto:kazbekova.zarina@bk.ru)

SPIN-код РИНЦ: [2447-0234](#)

ORCID ID: [0000-0002-7567-3184](#)

**Аннотация**

Работа посвящена методологии оценки уровня детского благополучия. С опорой на направления проекта Плана первоочередных мероприятий до 2027 года по реализации программы Десятилетия детства, рекомендации экспертов ЮНИСЕФ, с использованием имеющихся доступных показателей в российской статистике и нескольких планируемых новых показателей были разработаны многомерный индекс детского благополучия и индекс субъективного детского благополучия для оценки положения детей и подростков в России в целом и в субъектах РФ в частности. В статье обобщен международный опыт построения таких индексов, изложены принципы и алгоритм построения индексов для мониторинга детского благополучия в рамках программы Десятилетия детства, выполнено построение двух указанных индексов, апробирован индекс детского благополучия на данных переписей, текущего учета и выборочных обследований Росстата. Апробация индекса детского благополучия произведена нами двумя методами: на основе усреднения рангов регионов и на основе расчета z-оценок. Получены сопоставимые рейтинги регионов по индексу детского благополучия. В основу построения индексов положен принцип учета различных типов результатов реализации программы Десятилетия детства для выделения самых важных «конечных результатов», которые должны стать ключевыми в оценке положения детей, сделан акцент на приоритете интересов ребенка в изучении положения детей. Помимо разрабатываемых и публикуемых статистических показателей, в статье предлагаются перспективные индикаторы, которые дадут улучшенную оценку детского благополучия. По мнению авторов, разработанные индексы позволят не только отслеживать результативность мероприятий, проводимых в рамках Десятилетия детства, но и осуществлять мониторинг положения детей и подростков в различных сферах жизнедеятельности в субъектах РФ.

**Ключевые слова**

Индекс детского благополучия, дети, регионы России, мониторинг положения детей, субъективное благополучие.

**Methodology for Constructing Indices of Child Well-Being for Monitoring Children's State  
in the Framework of Implementing the Decade of Childhood in Russia**

**Irina E. Kalabikhina**

DSc (Economics), Professor, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [ikalabikhina@yandex.ru](mailto:ikalabikhina@yandex.ru)

ORCID ID: [0000-0002-3958-6630](#)

**Zarina G. Kazbekova<sup>2</sup>**

Postgraduate Student, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [kazbekova.zarina@bk.ru](mailto:kazbekova.zarina@bk.ru)

ORCID ID: [0000-0002-7567-3184](#)

**Abstract**

The study focuses on the methodology for assessing the level of child well-being. Based on the directions of the Plan of Priority Actions until 2027 for the implementation of the Decade of Childhood programme, following the recommendations of UNICEF experts, using the available and several planned new indicators, a multidimensional index of child well-being and an index of subjective child well-being have been developed to assess the situation of children and adolescents in Russia as a whole and in the Russian regions. The article summarizes international experience in constructing such indices, outlines the principles and the algorithm for developing indices of child well-being within the framework of the Decade of Childhood programme, presents the structures of the two indices, and a construction of the index of child well-being using Rosstat census, current account and sample survey data. We test the child well-being index using two methods: based on averaging the ranks of the regions and on calculating z-scores. Comparable ratings of the regions according to the child well-being index have been obtained. The indices are based on the principle of considering different types of results of implementing the Decade of Childhood programme to highlight the most important outcomes that should become key in assessing the situation of children, the emphasis was placed on child interest's priority. In addition to developing and published statistical indicators, the article proposes perspective indicators that will improve

<sup>1</sup> Корреспондирующий автор.

<sup>2</sup> Corresponding author.

the assessment of child well-being. According to the authors, the developed indices will allow not only to track the effectiveness of activities carried out within the framework of the Decade of Childhood, but also to monitor the situation of children and adolescents in various spheres of life in the Russian regions.

**Keywords**

Child well-being index, children, Russian regions, monitoring of state of children, subjective well-being.

**Введение**

Актуальность разработки индекса детского благополучия для мониторинга положения детей в российских регионах связана с реализацией программы Десятилетие детства (2018–2027)<sup>3</sup>. Новизна данной работы состоит в разработке методологии построения такого индекса и его апробации на официальных статистических данных.

Разработанные индексы детского благополучия основаны на методологии Индекса детского благополучия ЮНИСЕФ для развитых стран. Этот подход базируется на двух аргументах. Во-первых, Россия ратифицировала Конвенцию о правах ребенка и десятилетиями развивает детский вопрос в русле международных норм в отношении детского благополучия, являясь страной-основательницей ООН. Во-вторых, этот индекс имеет заслуженную популярность, что позволит использовать его в сравнительных целях на международной арене. Мы адаптировали международный подход к концептуальным идеям программы Десятилетия детства и к существующей практике статистического наблюдения за положением детей в России.

Цель исследования — разработка и апробация индексов детского благополучия для мониторинга положения детей и подростков в субъектах РФ в рамках реализации программы Десятилетия детства в России. Для достижения поставленной цели были решены следующие задачи: 1) проведен обзор наиболее известных международных индексов детского благополучия; 2) сформулированы основные принципы формирования интегрального индекса детского благополучия, которые, по мнению авторов, следует учитывать в российской практике оценки положения детей; 3) разработаны индекс детского благополучия и субъективный индекс детского благополучия, определен набор показателей для данных индексов и методы расчета индексов; 4) апробирован индекс детского благополучия для российских регионов.

Почему мы предлагаем рассмотреть систему индексов, а не один агрегированный индекс? В настоящее время в Российской Федерации не проводятся опросы детей и подростков в рамках федеральных статистических наблюдений. Но без субъективной оценки детьми своего благополучия нельзя быть уверенными в правильности оценки детского благополучия. Право голоса ребенка — неотъемлемое право и принцип реализации защиты прав детей и залог детского благополучия. Не совсем верно оценивать положение социальной группы, не спросив об этом представителей этой группы. В отношении взрослого населения этот принцип реализуется в рамках федеральных статистических наблюдений (в качестве примера можно привести богатое на замер субъективного мнения обследование КОУЖ и другие выборочные обследования Росстата). В отношении детей пока не разработана программа статистического наблюдения субъективной оценки детьми своего положения по различным направлениям реализации программы Десятилетие детства. Мы предлагаем разработать и проводить обследование мнений детей по наиболее важным аспектам жизнедеятельности ребенка и направлениям программы Десятилетие детства. Сбор информации об участии детей в принятии решений, затрагивающих их интересы в более широком аспекте, возможен в России [Калабихина, Кучмаева 2013]. Значит, и участие детей в оценке своего положения — перспективный инструмент статистического наблюдения.

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 г. № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41954> (дата обращения: 15.07.2021).

Поэтому мы предлагаем сформировать два индекса детского благополучия: индекс детского благополучия (ИДБ) и индекс субъективного детского благополучия (ИСДБ). Первый будет апробирован на основе доступных данных в разрезе субъектов РФ. Второй послужит основой для разработки нового статистического наблюдения с участием детей в оценке своего благополучия.

Апробация индекса детского благополучия произведена двумя методами: на основе усреднения рангов регионов и на основе расчета z-оценок.

### **Обзор лучших мировых практик**

Термин «детское благополучие» до сих пор не имеет единого определения [Amerijckx, Humblet 2014; Jiang, Ngai 2020]. В данной работе при построении индексов детского благополучия мы придерживаемся подхода, используемого международными организациями (ЮНИСЕФ, ОЭСР)<sup>4</sup>, в рамках которого детское благополучие определяется набором параметров, влияющих на жизнь детей сейчас и в будущем, а также результатами дискуссии в научном сообществе<sup>5</sup> [Lansford et al. 2019]. Такой подход обусловлен спецификой объекта исследования и подчеркивает его многогранную природу. На практике использование многокритериального подхода к определению детского благополучия подразумевает выбор ряда параметров, значимых с точки зрения положения детей в настоящий момент и влияющих на их жизнь в будущем, и подбор индикаторов, характеризующих данные параметры.

Наиболее известным многомерным индексом детского благополучия является индекс ЮНИСЕФ. Исследовательский центр ЮНИСЕФ «Инноченти» ежегодно публикует доклады, целью которых является анализ и сравнение практик по обеспечению прав детей в странах ОЭСР<sup>6</sup>. В докладе ЮНИСЕФ за 2007 г. индекс детского благополучия включал следующие параметры: 1) материальное благополучие, 2) здоровье и безопасность, 3) образовательные возможности, 4) взаимоотношения в семье и со сверстниками, 5) поведенческие факторы риска, 6) субъективное благополучие. Для характеристики каждого из шести параметров благополучия детей было отобрано от 4 до 13 статистических показателей<sup>7</sup>. Следующий доклад исследовательского центра, посвященный многомерному индексу благополучия детей в развитых странах, был опубликован в 2013 г.<sup>8</sup> Важным нововведением является отдельное рассмотрение индексов объективного и субъективного благополучия детей. В докладе это обосновывается тем, что объективная и субъективная оценки благополучия детей характеризуют разные стороны объекта исследования — первая в большей степени отражает концепцию стремления к благополучию (well-becoming) и характеризует усилия семьи и общества, направленные на обеспечение благополучия детей в настоящий момент, а также в будущем, когда они станут взрослыми.

<sup>4</sup> Проблема детской бедности в перспективе. Обзор благополучия детей в богатых странах // ЮНИСЕФ [Электронный ресурс]. URL: [https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc7\\_rus.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc7_rus.pdf) (дата обращения: 15.07.2021); Child Well-being in Rich Countries: A comparative overview // UNICEF [Электронный ресурс]. URL: <https://www.unicef-irc.org/publications/683-child-well-being-in-rich-countries-a-comparative-overview.html> (дата обращения: 15.07.2021); Worlds of Influence: Understanding what shapes child well-being in rich countries // UNICEF [Электронный ресурс]. URL: <https://www.unicef-irc.org/child-well-being-report-card-16> (дата обращения: 15.07.2021); How's Life? 2015: Measuring Well-being // OECD [Электронный ресурс]. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/how-s-life-2015\\_how\\_life-2015-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/how-s-life-2015_how_life-2015-en) (дата обращения: 15.07.2021).

<sup>5</sup> Moore K.A., Murphey D., Beltz M., Martin M.C., Bartlett J., Caal S. Child Well-Being: Constructs to Measure Child Well-Being and Risk and Protective Factors That Affect the Development of Young Children // Child Trends [Электронный ресурс]. URL: <https://www.childtrends.org/wp-content/uploads/2017/03/2016-61ConstructsMeasureChildWellbeing.pdf> (дата обращения: 15.07.2021).

<sup>6</sup> Проблема детской бедности в перспективе. Обзор благополучия детей в богатых странах // ЮНИСЕФ [Электронный ресурс]. URL: [https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc7\\_rus.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc7_rus.pdf) (дата обращения: 15.07.2021); Конвенция о правах ребенка // ООН [Электронный ресурс]. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/childcon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml) (дата обращения: 27.07.2021).

<sup>7</sup> Проблема детской бедности в перспективе. Обзор благополучия детей в богатых странах // ЮНИСЕФ [Электронный ресурс]. URL: [https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc7\\_rus.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc7_rus.pdf) (дата обращения: 15.07.2021).

<sup>8</sup> Child Well-being in Rich Countries: A comparative overview // UNICEF [Электронный ресурс]. URL: <https://www.unicef-irc.org/publications/683-child-well-being-in-rich-countries-a-comparative-overview.html> (дата обращения: 15.07.2021).

В то время как показатель субъективного благополучия оценивает, как дети чувствуют себя здесь и сейчас (well-being). Введение данных двух концепций понимания детского благополучия впервые было предложено в работе [Ben-Arieh 2000]. Во втором докладе ЮНИСЕФ параметрами объективного детского благополучия стали: 1) материальное благополучие, 2) здоровье и безопасность, 3) образование, 4) поведение и риски; 5) жилье и окружающая среда. При расчете индекса субъективного благополучия ЮНИСЕФ были выделены 4 параметра: 1) удовлетворенность жизнью, 2) отношения с родителями и сверстниками, 3) отношение к процессу обучения в школе, 4) самооценка здоровья.

Можно предположить, что оценки субъективного и объективного уровня благополучия детей должны положительно коррелировать. Однако на практике мы видим, что возможны исключения (Таблица 1). Так, например, по состоянию на 2013 г. по уровню объективного благополучия детей Норвегия занимала 2 место, а по уровню субъективного благополучия — лишь 10; Люксембург — 7 и 16 места соответственно. Есть и обратные ситуации, когда субъективная оценка оказывается выше объективной. Так, Испания заняла лишь 19 место по уровню объективного благополучия детей и 6 по показателю оценки детьми собственного уровня благополучия. Это свидетельствует о том, что детское благополучие действительно целесообразно рассматривать с двух сторон: субъективной (что говорят сами дети, как они себя чувствуют в соответствии с собственными приоритетами) и объективной (что делают родители и общество, каковы инвестиции в человеческий капитал детей).

**Таблица 1. Рейтинг стран по индексу детского благополучия и индексу субъективного детского благополучия (2013 г.)<sup>9</sup>**

№	Страна	Индекс объективного детского благополучия	Индекс субъективного детского благополучия
1	Нидерланды	2,4	1
2	Норвегия	4,6	10
3	Исландия	5,0	2
4	Финляндия	5,4	11
5	Швеция	6,2	7
6	Германия	9,0	5
7	Люксембург	9,2	16
8	Швейцария	9,6	8
9	Бельгия	11,2	15
10	Ирландия	11,6	12
11	Дания	11,8	9
12	Словения	12,0	3
13	Франция	12,8	22
14	Чешская республика	15,2	24
15	Португалия	15,6	14
16	Великобритания	15,8	20
17	Канада	16,6	25
18	Австрия	17,0	4
19	Испания	17,6	6
20	Венгрия	18,4	13
21	Польша	18,8	27
22	Италия	19,2	28
23	Эстония	20,8	17

<sup>9</sup>Источник: Child Well-being in Rich Countries: A comparative overview// UNICEF [Электронный ресурс]. URL: <https://www.unicef-irc.org/publications/683-child-well-being-in-rich-countries-a-comparative-overview.html> (дата обращения: 15.07.2021).

24	Словакия	20,8	21
25	Греция	23,4	18
26	США	24,8	29
27	Литва	25,2	26
28	Латвия	26,4	19
29	Румыния	28,6	23

Рост внимания к субъективной стороне детского благополучия определяется также общемировым трендом перехода от использования «негативных» показателей (смертность, бедствия и т. д.) при оценке уровня детского благополучия к «позитивным» (счастье, комфорт и т. д.) [Aber, Jones 1997; Moore et al. 2004]. Такой переход, в свою очередь, объясняется произошедшим переосмыслением детства как уникального периода жизни человека, большего, чем просто период подготовки к взрослой жизни (well-becoming) [Ben-Arieh et al. 2014; Jiang, Ngai 2020]. Использование «негативных» показателей ведет к рассмотрению благополучия с точки зрения отсутствия несчастий. Включение «позитивных» индикаторов позволяет оценивать положение детей более широко и точно, расширяет возможности для мониторинга развития ситуации в области благополучия детей и подростков [Moore, Halle 2001].

Традиционные методы исследования детского благополучия часто критикуются за то, что не вовлекают в процесс исследования самих детей. Несмотря на то, что важность и необходимость объективных характеристик детского благополучия не подвергается сомнению, появляется все больше рекомендаций о вовлечении детей в процесс исследования детского благополучия и работ, посвященных оценке субъективного благополучия детей и подростков [Rees, Dinisman 2015; Exenberger et al. 2019]. В статье [Ben-Arieh 2007] отмечается, что дети могут участвовать в опросах не только в роли респондентов, но и в качестве интервьюеров, а также принимать участие в разработке исследования детского благополучия (выбор показателей и т. д.) и анализе его результатов.

Оценка благополучия детей в настоящее время базируется на всестороннем изучении положения детей (не только на измерении рисков бедности, как это было ранее) [Ben-Arieh 2000]. В 2020 г. был опубликован третий отчет исследовательского центра ЮНИСЕФ «Инноченти», посвященный многомерному индексу благополучия детей<sup>10</sup>. Структура индекса детского благополучия была расширена. Первым компонентом предложенной рамки являются непосредственные результаты в области детского благополучия, которые были разделены на объективные (например, детская смертность) и субъективные (например, удовлетворенность жизнью). Два следующих компонента — активности и отношения — также представляют факторы, напрямую связанные с жизнью ребенка. Первые три компонента в докладе объединены в группу «Мир ребенка». Вторая группа — «Мир вокруг ребенка» — состоит из двух компонентов: «Ресурсы» и «Связи», которые включают данные по материальному благополучию домохозяйств с детьми; качеству инфраструктуры в районах проживания детей; социальным связям и положению людей, окружающих ребенка. Третья группа — «Мир в широком смысле» — также включает два компонента: «Политика» и «Контекст». В рамках компонента «Политика» оцениваются национальные программы, направленные на улучшение положения детей, включая социальную политику, политику в области образования и здоровья. Наконец, компонент «Контекст» охватывает наиболее широкие экономические, социальные и экологические факторы, которые оказывают как прямое, так и косвенное воздействие на детское благополучие.

<sup>10</sup> Worlds of Influence: Understanding what shapes child well-being in rich countries // UNICEF [Электронный ресурс]. URL: <https://www.unicef-irc.org/child-well-being-report-card-16> (дата обращения: 15.07.2021).

Среди важных компонентов детского благополучия, которые не были полностью охвачены из-за отсутствия данных, в докладе ЮНИСЕФ выделены следующие:

- ментальное благополучие (наилучшим из доступных для международного сравнения показателей оказался индикатор удовлетворенности жизнью (данные были доступны для 33 из 41 страны); отсутствовали также международно-сопоставимые данные по психическим заболеваниям детей, в качестве прокси-переменной авторы выбрали уровень самоубийств);
- насилие и защита (авторам не удалось найти международно сопоставимых данных по применению насилия по отношению к детям, а также по политике, направленной на защиту детей от всех форм насилия);
- участие детей в принятии решений в различных сферах. Данный компонент недоучтен во многих международных исследованиях. Единственным источником является проект [Children's Worlds](#), в рамках которого детям задают вопросы об их участии в процессах принятия решений в семье, в школе, а также о том, насколько хорошо они знают собственные права.

Методология построения индекса благополучия детей ЮНИСЕФ основывается на принципе равновесности: «равновесность является стандартным подходом, используемым в условиях отсутствия какой-либо убедительной причины в пользу применения других методов оценки»<sup>11</sup>. По каждому показателю, входящему в индекс, рассчитываются z-оценки, показывающие разброс относительного среднего значения показателя в стандартных отклонениях, по формуле:

$$z_{i,j} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_i}{\sigma_i}, \quad (1)$$

где  $x_{ij}$  — значение  $i$ -ого показателя в стране  $j$ ,  $\bar{x}_i$  — среднее значение  $i$ -ого показателя по выборке стран,  $\sigma_i$  — стандартное отклонение, рассчитанное для показателя  $i$ . Далее происходит оценка параметров/компонентов с использованием формулы среднего арифметического. На основе полученных оценок страны ранжируются. На каждом этапе агрегирования используются равные веса.

Другим международным индексом, характеризующим детское благополучие, является индекс детского развития (ИДР), предложенный в 2008 г. неправительственной организацией Save the Children<sup>12</sup>. Это первый глобально репрезентативный, многомерный инструмент для мониторинга и сравнения прогресса в области благополучия в 141 стране. В состав индекса детского развития входят три индикатора, характеризующих здоровье, образование и питание детей: 1) смертность детей в возрасте до 5 лет, 2) доля детей раннего школьного возраста, которые не ходят в начальную школу, 3) доля детей до 5 лет, которые имеют низкий вес. При расчете ИДР используется формула среднего арифметического. Каждый из трех индикаторов имеет равный вес. Далее осуществляется ранжирование стран по значению ИДР.

<sup>11</sup> Проблема детской бедности в перспективе. Обзор благополучия детей в богатых странах. С.5 // ЮНИСЕФ [Электронный ресурс]. URL: [https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc7\\_rus.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc7_rus.pdf) (дата обращения: 15.07.2021).

<sup>12</sup> The child development index 2008 // Save the children [Электронный ресурс]. URL: <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/1547/pdf/1547.pdf> (дата обращения: 28.07.2021); The child development index 2012 // Save the children [Электронный ресурс]. URL: [https://www.savethechildren.de/fileadmin/user\\_upload/Downloads\\_Dokumente/Berichte\\_Studien/Archiv/Child\\_Development\\_Index\\_2012\\_Report.pdf](https://www.savethechildren.de/fileadmin/user_upload/Downloads_Dokumente/Berichte_Studien/Archiv/Child_Development_Index_2012_Report.pdf) (дата обращения: 28.07.2021).

В 2009 году Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) впервые подготовила доклад, посвященный индексу детского благополучия<sup>13</sup>. В докладе были рассчитаны индексы по шести параметрам детского благополучия: 1) материальное благополучие, 2) жилье и окружающая среда, 3) образовательные возможности, 4) здоровье и безопасность, 5) поведенческие факторы риска, 6) качество школьной жизни. Перечисленные шесть параметров детского благополучия не были агрегированы в сводный индекс в связи с пропусками в данных, а также отсутствием достаточной теоретической базы по поводу методики построения подобного индекса. Авторы отмечают, что попытка предложения такой методики в докладе могла бы отвести фокус внимания от важных практических вопросов, связанных с улучшением положения детей, к вопросам методологии профессиональным сообществом. В отчете ОЭСР данные были представлены не только в межстрановом разрезе, но и в зависимости от пола, возраста и миграционного статуса. При расчете индексов ОЭСР также используется принцип равновесности — всем индикаторам присваиваются равные веса.

В 2016 г. организации World Vision и ChildPact представили результаты пилотного проекта по расчету индекса защиты детей в девяти странах: Албании, Армении, Боснии и Герцеговине, Болгарии, Грузии, Косово, Молдавии, Румынии, Сербии<sup>14</sup>. Данный индекс измеряет результативность мероприятий, направленных на заботу о детях и на их защиту в соответствии с принципами Конвенции ООН о правах ребенка. Индекс охватывает пять сфер государственного регулирования: 1) законы и политика, 2) доступность услуг, 3) возможности государственного сектора оказывать услуги, 4) координацию между различными органами государственной власти, 5) механизмы контроля и подотчетности органов государственной власти.

Всего в расчет индекса входит 626 индикаторов, которые авторы разделяют на 4 группы. Первая группа состоит из 15 количественных индикаторов, измеряющих уязвимость детей (доля детей 0–17 лет, разлученных со своими семьями; доля государственных расходов на социальную защиту в ВВП и др.). Второй набор показателей включает 11 индикаторов, оценивающих государственные механизмы управления. Третий блок охватывает 594 индикатора, оценивающих усилия, направленные на прекращение и предотвращение насилия по отношению к детям, на заботу о них и их защиту. Четвертая группа содержит 6 индикаторов, измеряющих потенциал социальной работы.

Вторая группа показателей опирается на статью 4 Конвенции ООН о правах ребенка, согласно которой государства должны «принимать все необходимые законодательные, административные и другие меры для осуществления прав, признанных в настоящей Конвенции».

**Пример.** Был ли в стране принят сводный закон о правах ребенка и защите детей? (возможные ответы — да, нет, частично).

Для количественных показателей значение каждого индикатора определялось по формуле:

$$Y = \frac{X - X_{min}}{X_{max} - X_{min}}, \quad (2)$$

где  $X$  — значение количественного показателя в соответствующей стране,  $X_{min}$  — минимальное значение данного показателя среди 9 стран,  $X_{max}$  — максимальное значение показателя среди 9 стран.

<sup>13</sup> Doing Better for Children // OECD [Электронный ресурс]. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/doing-better-for-children\\_9789264059344-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/doing-better-for-children_9789264059344-en) (дата обращения: 28.07.2021); How's Life? 2015: Measuring Well-being // OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/economics/how-s-life-2015-how-life-2015-en> (дата обращения: 28.07.2021).

<sup>14</sup> Regional Analysis: South East Europe & South Caucasus 2016: Measuring government efforts to protect girls and boys // ChildPact [Электронный ресурс]. URL: <https://childpact.org/wp-content/uploads/2016/11/CPI-Regional.pdf> (дата обращения: 28.07.2021).

Качественные индикаторы представляли собой ответы команды экспертов на вопросы из чек-листа, содержащегося в отчете «Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child»<sup>15</sup>, о состоянии внедрения принципов статей 4, 9, 19–23, 25, 32–36, 38, 39 Конвенции ООН о правах ребенка в соответствующей стране: да = 1; нет = 0; частично = 0,5. В случаях, когда отдельные индикаторы объединялись в один кластер, использовалась формула средней арифметической с одинаковыми весами. Для каждой из девяти исследуемых стран была сформирована команда из 8 экспертов в области защиты детей.

Обобщая рассмотренный международный опыт в построении интегрированных показателей, характеризующих основные аспекты положения детей, можно сделать следующие выводы:

1. Термин «детское благополучие» до сих пор не имеет единого определения. В данной работе мы придерживаемся современного подхода, в рамках которого детское благополучие определяется с точки зрения набора параметров, влияющих на жизнь детей сейчас и в будущем. При этом среди параметров наиболее часто встречаются следующие: материальное благополучие, здоровье (физическое и ментальное), образование, поведенческие факторы и субъективная оценка личного благополучия. В качестве отдельного параметра детского благополучия часто выделяют «отношения», так как «здоровые» отношения детей с родителями, друзьями и другими людьми являются залогом их развития [Roehlkepartain et al. 2017] и фактором благополучия [Garris, Weber 2018]. Измерить отношения можно только при использовании опросов детей.

При выборе параметров для оценки благополучия детей в России мы опирались на лучшие мировые практики, а также учитывали российскую специфику и доступность данных, в том числе в региональном разрезе, а также возможные перспективы развития статистического учета в области положения детей в России. Преимуществом выбранного подхода является то, что он позволяет, во-первых, взглянуть на разные стороны детского благополучия и выявить наиболее слабые места и возможности для улучшения, а во-вторых, осуществлять мониторинг: отслеживать динамику сводного индекса благополучия детей, а также его компонентов, проводить межрегиональные и даже межстрановые сопоставления.

2. При выборе метода построения сводного индекса детского благополучия мы также опирались на международный опыт, в частности на подход, используемый ЮНИСЕФ для оценки уровня детского благополучия в разных странах. При расчете сводного индекса детского благополучия предложено использовать принцип равновесности, в рамках которого все показатели, входящие в состав индекса, признаются равнозначными. В процессе апробации использовались несколько методов расчета индекса благополучия: на основе усреднения рангов регионов и на основе расчета z-оценок.

3. Международным сообществом признана важность оценки как объективного уровня детского благополучия, так и субъективного. Именно субъективная оценка детского благополучия позволяет узнать, как дети чувствуют себя здесь и сейчас. В субъективной оценке большое значение имеет именно мнение детей. Чтобы узнать мнение самих детей об их благополучии, необходимо проводить опросы детского населения.

Родители все меньше времени проводят с детьми, особенно старшего возраста, мало разговаривают с ними об их проблемах, поэтому опросы родителей о благополучии их ребенка могут приводить к неточным результатам и исказить реальную ситуацию. В настоящее время программа обследований Росстата не содержит блоков вопросов, адресованных непосредственно

<sup>15</sup> Hodgkin R., Newell P. Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child // Global Disability Rights [Электронный ресурс]. URL: [https://www.globaldisabilityrightsnow.org/sites/default/files/related-files/346/Implementation\\_Handbook\\_for\\_the\\_Convention\\_on\\_the\\_Rights\\_of\\_the\\_Child.pdf](https://www.globaldisabilityrightsnow.org/sites/default/files/related-files/346/Implementation_Handbook_for_the_Convention_on_the_Rights_of_the_Child.pdf) (дата обращения: 28.07.2021).

к детям. Родители дают оценочные суждения относительно качества услуг, получаемых детьми. Но судить о мнении детей относительно их отношений с родителями, друзьями, об их удовлетворенности процессом обучения и досуга по оценке родителей представляется весьма спорным решением. Чтобы избежать данной проблемы при оценке детского благополучия, необходимо включать в программы обследований опросы самих детей.

Наряду с мнением детей по поводу различных аспектов их благополучия и оценкой участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы, недостаток информации имеется и по таким сферам благополучия, как ментальное здоровье, насилие и защита (включая проблему буллинга).

### ***Основные принципы построения индекса детского благополучия***

В данной работе мы представим результаты апробации индекса детского благополучия, который был разработан с учетом направлений проекта Плана первоочередных мероприятий до 2027 года по реализации Десятилетия детства, а также рекомендаций экспертов ЮНИСЕФ по разработке индекса детского благополучия для развитых стран.

Кратко охарактеризуем основные принципы, заложенные в основу построения российского индекса детского благополучия:

- 1) учет концептуальных принципов и направлений программы Десятилетия детства и структуры проекта Плана первоочередных мероприятий до 2027 года, действующей Системы показателей по оценке реализации программы Десятилетия детства<sup>16</sup>. Разнообразии направлений программы Десятилетия детства отражает современный подход к всесторонней оценке детского благополучия;
- 2) опора на принципы Конвенции о правах ребенка, ратифицированной Российской Федерацией и отражающей основные направления заботы о благополучии ребенка во всех сферах его/ее жизнедеятельности;
- 3) принятие важности учета мнения детей в оценке своего благополучия. Выделение двух индексов благополучия: индекса детского благополучия (на основе объективных данных и субъективного мнения родителей) и субъективного индекса детского благополучия (на основе мнения детей);
- 4) фокусирование на приоритете развития и учета интересов ребенка, на преобладании индикаторов положения самого ребенка и его состояния, его окружения в расчете индексов скорее, чем на мониторинге семьи ребенка и качества социального обслуживания; признание детства уникальным периодом жизни человека, а не только периодом подготовки к взрослой жизни, то есть учет показателей настоящего положения ребенка и ресурсов для его развития для будущего благополучия;
- 5) выделение типов результатов реализации программы Десятилетия детства для мониторинга улучшения детского благополучия. Поскольку, помимо непосредственной оценки благополучия детей, нам важно оценивать успешность исполнения программы Десятилетия детства, необходимо выделение разных типов результатов улучшения положения детей: конечные результаты, непосредственные результаты (которые включают как непосредственные результаты состояния самого ребенка, так и состояние среды жизнедеятельности ребенка), использованные ресурсы (бюджетные результаты). Остановимся несколько подробнее на этом принципе, поскольку он один из

<sup>16</sup> Распоряжение Правительства РФ от 6 ноября 2019 г. № 2631-р «Об утверждении системы статистических показателей, характеризующих ход выполнения мероприятий, проводимых в рамках Десятилетия детства» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/728935336/> (дата обращения: 15.07.2021).

основных в построении индекса. Индикаторы конечных результатов позволяют видеть реализацию конечной цели: рост человеческого капитала ребенка — его здоровье и образовательные навыки. Индикаторы непосредственных результатов помогают оценить состояние самого ребенка (например, доля детей, ведущих здоровый образ жизни, посещающих развивающие занятия, живущих в бедности). Индикаторы среды жизнедеятельности ребенка (подвид непосредственных результатов) описывают состояние его жилища, наличие работы у родителей и прочее. Индикаторы бюджетных результатов (использованных ресурсов) способствуют оценке бюджетной составляющей государственной социальной политики по улучшению положения детей. Например, обеспеченность педиатрами, обеспеченность местами в дошкольных учреждениях, обеспеченность жильем. Важно, что конечные показатели являются ключевыми в оценке положения детей, они должны быть в фокусе управления реализацией Десятилетия детства на первом месте по значимости<sup>17</sup>;

- б) предпочтение «позитивных» показателей благополучия в каждом возможном случае, поскольку использование «негативных» показателей ведет к рассмотрению благополучия только с точки зрения отсутствия несчастий и сужает возможности для мониторинга развития ситуации в области благополучия детей и подростков;
- 7) возможность проводить сравнительный анализ положения детей в российских регионах, а также составлять рейтинг российских регионов по детскому благополучию, что порождает спрос на информацию в разрезе субъектов РФ;
- 8) международная сопоставимость российского индекса и индексов других стран для понимания положения российских детей по отношению к положению детей в других странах;
- 9) реализация принципа «не навреди». Это касается не только положения ребенка, но и состояния статистики по разным направлениям. Важно не опираться на показатели, которые могут подталкивать ответственных исполнителей к «хорошей отчетности» без связи с позитивными изменениями в реальности (пример: практика кодирования причин смерти после принятия целевых показателей снижения смертности по причинам негативно влияет на изучение смертности по причинам в динамике). Еще опаснее ситуация, когда мы опираемся на индикаторы, способные навредить детям или семьям с детьми (пример: максимально быстрый и полный переход на инклюзивное образование может создать трудности для детей с определенными потребностями, для которых процесс инклюзии должен проходить медленнее или имеет свои ограничения);
- 10) предвидение новых вызовов и потенциальных рисков в ухудшении положения детей. Пример: введение индикатора избыточного веса, поскольку можно предположить, что в ближайшем будущем проблема подросткового ожирения может стать более распространенной в нашем обществе, нежели проблема низкого веса у детей;
- 11) учет стадий жизненного цикла ребенка и выделение индикаторов для разных возрастных групп по разным направлениям для полноценного учета интересов детей в различном возрасте — младенцы, дошкольники и школьники, подростки.

<sup>17</sup> Еще один вид результатов — долгосрочные изменения (влияние политики детствосбережения на жизнь страны, региона в отдаленной перспективе; социальные, экономические, экологические, политические эффекты для социальных групп или всего общества) не учитываются в данной методологии.

Например, введен также индикатор оценки ранней диагностики: «Охват детей неонатальным скринингом (доля новорожденных, поступивших под наблюдение медицинских организаций, от общего числа новорожденных)»;

- 12) неизменность методологии индекса детского благополучия во времени для оценки динамики улучшения положения детей в российских регионах.

### **Индекс детского благополучия и субъективный индекс детского благополучия**

При построении индекса детского благополучия (ИДБ) сначала были выбраны типы результатов — конечные результаты, непосредственные результаты, индикаторы среды жизнедеятельности, затратные (бюджетные) результаты (Таблица 2). Затем были учтены основные направления Плана реализации до 2027 г. программы Десятилетия детства: Здоровье и сбережение жизни, Материальное благополучие, Развитие, Безопасность жизнедеятельности. В конечных результатах можно измерить только здоровье и развитие — основные показатели человеческого капитала ребенка. Поэтому здесь присутствуют не все разделы Плана. Таким образом был построен каркас для показателей индекса детского благополучия и индекса субъективного детского благополучия, который затем наполнялся содержательными индикаторами и в конечном итоге конкретными показателями благополучия ребенка. Использовались все основные источники данных о населении: переписи, текущий учет, выборочные обследования.

Важнейшие индикаторы благополучия выбраны в каждом направлении Плана, где это имело смысл. Выбор индикаторов и конкретных показателей основан на контроле всех описанных выше принципов построения интегрального индекса детского благополучия на всех этапах этой процедуры. Процедура выбора индикаторов и показателей по направлениям Плана с учетом типов результатов состояла из двух этапов. Первый этап — выбор индикаторов и показателей в современных международных индексах, соответствующих нашей градации конечных, непосредственных, средовых и бюджетных показателей и различным направлениям жизнедеятельности ребенка. Например, индикаторы развития ребенка, выраженные в конечных результатах, — это успехи в математике и успехи в чтении. А конкретные показатели — процент успешно сданных тестов по математике и чтению в 15 лет (окончание средней школы). Второй этап — адаптация набора конкретных показателей к российской статистической системе, изучение имеющихся публикуемых и собираемых (но пока не публикуемых) показателей; выбор наиболее важных для оценки положения детей, но не собираемых в настоящее время показателей для выработки предложений по расширению системы показателей мониторинга положения детей. На всех этапах построения индексов благополучия детей шло экспертное обсуждение получившегося каркаса, индикаторов и набора показателей (в рамках работы группы экспертов в период реализации задания Росстата).

Например, в направлении «Здоровье и сбережение жизни» для подростков выбраны индикаторы ментального здоровья (измеряется показателем «Число самоубийств в возрасте 15–17 лет на 100 000 детей в соответствующем возрасте») и избыточного веса («Число детей 15–17 лет с диагнозом ожирение на 100 000 человек соответствующего возраста»). Для детей — индикаторы смертности от внешних причин («Число умерших от внешних причин в 0–14 лет на 100 000 человек соответствующего возраста»), для младенцев — младенческая смертность («Число умерших детей до 1 года на 1000 родившихся живыми»).

Поскольку часть предлагаемых показателей пока не доступна для расчетов, мы иногда используем альтернативные показатели измерения детского благополучия для нашей страны (в Таблице 2 выделены как прокси). Но в этих случаях указывается, какие показатели следует использовать в идеале. Со временем новые статистические данные, которые в последнее десятилетие становятся все более доступными и охватывающими все аспекты жизнедеятельности общества, войдут в индекс благополучия детей для более точного мониторинга положения детей.

Например, в соответствии с паспортом национального проекта «Образование», приказом Рособнадзора № 590, Минпросвещения России № 219 от 06.05.2019 «Об утверждении Методологии и критериев оценки качества общего образования в общеобразовательных организациях на основе практики международных исследований качества подготовки обучающихся» в период с 2019 по 2024 годы в субъектах Российской Федерации будет проведена оценка качества общего образования по модели PISA (региональная оценка по модели PISA).

Большая часть неиспользованных показателей в построении ИДБ доступна в разрезе по субъектам, но их пока нет в наличии в регламентных таблицах, и требуется дополнительная работа для определения весов при использовании микроданных федеральных статистических наблюдений (КОУЖ и других).

В ряде дискуссионных случаев выбор конкретного показателя из схожих по содержанию и типу показателей основывался на наличии значительного числа упоминаний конкретных мероприятий в Плане (например, выбор индикатора культуры в направлении «Развитие» в бюджетном типе показателей).

Принцип «не навреди» был реализован, в частности, отказом от индикаторов, связанных с показателями подростковых аборт. В условиях отсутствия широких программ по клиникам, дружественным к детям, мы опасаемся ухудшения положения девушек-подростков, попавших в такую ситуацию, если региональные власти будут работать над снижением этих показателей без учета психологического состояния подростков. Эта чувствительная тема не может, по нашему мнению, быть в списке индикаторов «соревновательных» интегральных показателей.

Принцип фокусирования на интересах ребенка прослеживается в каждом индикаторе. Один из примеров — выбор в блоке непосредственных результатов в направлении «Развитие» индикатора «Развивающие занятия». Показатель — «Доля детей в возрасте 3–6 лет, не посещающих дошкольные образовательные (развивающие) занятия среди всех детей соответствующего возраста, в том числе на бесплатной основе». Такой показатель гибче учитывает интересы ребенка и его семьи в контексте развития, нежели показатель посещения дошкольного образовательного учреждения (ДОУ). В данном случае непосещение ДОУ может быть сознательным выбором семьи, но при этом ребенок имеет внешние ресурсы для развития.

Большая часть показателей (15 из 27) являются «позитивными». В ряде случаев мы компенсируем «негативный» показатель «позитивным», чтобы иметь представление о проблемах и успехах одновременно. Например, включен индикатор детской бедности и индикатор материального благополучия в направлении «Материальное благополучие» в непосредственных результатах (рекомендуемые показатели: «доля детей в возрасте до 16 (18) лет, проживающих в домашних хозяйствах со среднедушевыми денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (в процентах от общей численности детей в возрасте до 16 (18) лет)» и «доля детей в возрасте до 18 лет, проживающих в домашних хозяйствах, в которых получается «свести концы с концами», то есть оплатить все необходимые ежедневные расходы очень легко, сравнительно легко, с небольшими затруднениями (в процентах от общей численности детей в возрасте до 16 (18) лет)»).

Таблица 2. Индекс детского благополучия<sup>18</sup>

Тип результатов и характеристики среды	Направления программы Десятилетия детства	Статистические показатели (и индикаторы)
Конечные результаты	Здоровье и сбережение жизни	<p><b>Ожирение</b></p> <p>1. Число детей 15–17 лет с диагнозом ожирение на 100 000 человек соответствующего возраста.</p> <p><b>Детская смертность от внешних причин</b></p> <p>2. Число умерших от внешних причин в 0–14 лет на 100 000 человек соответствующего возраста.</p> <p><b>Младенческая смертность</b></p> <p>3. Число умерших детей до 1 года на 1000 родившихся живыми.</p> <p><b>Ментальное здоровье</b></p> <p>4. Число самоубийств в возрасте 15–17 лет на 100 000 детей в соответствующем возрасте.</p>
	Развитие	<p><b>Успехи в математике</b></p> <p>5. Процент успешно сданных тестов по математике в 15 лет.</p> <p><b>Успехи в чтении</b></p> <p>6. Процент успешно сданных тестов по чтению в 15 лет.</p>
Непосредственные результаты	Здоровье	<p><b>Доступ к горячему питанию в школах</b></p> <p>7. Доля обучающихся в образовательных организациях, охваченных горячим питанием, среди всех обучающихся, в %.</p> <p><b>Здоровый образ жизни</b></p> <p>8. Доля детей в возрасте от 3 до 15 лет, занимающихся активными играми или спортом почти каждый день, среди всех детей соответствующего возраста, в %.</p>
	Материальное благополучие	<p><b>Детская бедность</b></p> <p>9. Доля детей в возрасте до 16 (18) лет, проживающих в домашних хозяйствах со среднедушевыми денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (в процентах от общей численности детей в возрасте до 16 (18) лет).</p> <p>9а. Прокси: доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, установленной в субъекте Российской Федерации, в %.</p> <p><b>Детское материальное благополучие</b></p> <p>10. Доля детей в возрасте до 18 лет, проживающих в домашних хозяйствах, в которых получается «свести концы с концами», то есть оплатить все необходимые ежедневные расходы очень легко, легко, сравнительно легко, с небольшими затруднениями (в процентах от общей численности детей в возрасте до 16 (18) лет).</p>
	Развитие	<p><b>Развивающие занятия</b></p> <p>11. Доля детей в возрасте 3–8 лет, не посещающих дошкольные образовательные (развивающие) занятия среди всех детей соответствующего возраста, в том числе на бесплатной основе, в %.</p> <p><b>Образование подростков</b></p> <p>12. Доля детей в возрасте 15–18 лет, окончивших школу и не учащихся среди всех детей соответствующего возраста, в том числе на бесплатной основе, на 10 000 детей в соответствующем возрасте.</p> <p>12а. Прокси: доля детей в возрасте 7–18 лет, не обучающихся в образовательных организациях, на 10 000 детей в соответствующем возрасте.</p>
	Безопасность жизнедеятельности	<p><b>Роды у подростков</b></p> <p>13. Доля беременных подростков 15–17 лет на 10 000 детей в соответствующем возрасте.</p>

<sup>18</sup> Составлено авторами.

Семейное окружение и другие условия среды проживания ребенка	Здоровье	<p align="center"><b>Доступ к качественной воде</b></p> <p>14. Доля детей в возрасте до 18 лет, проживающих в домашних хозяйства, имеющих постоянный доступ к источникам воды более высокого качества, в %.</p> <p align="center"><b>Доступ к санитарным условиям</b></p> <p>15. Доля детей в возрасте до 18 лет, проживающих в домашних хозяйствах, имеющих доступ к улучшенным санитарно-техническим средствам, в %.</p>
	Материальное благополучие	<p align="center"><b>Потребление фруктов</b></p> <p>16. Потребление фруктов и ягод (в расчете на члена домашнего хозяйства в год, кг) в домохозяйствах, имеющих в своем составе детей до 16 лет.</p> <p align="center"><b>Работа у родителей</b></p> <p>17. Уровень безработицы женщин в возрасте 20–49 лет, имеющих детей дошкольного возраста (0–6 лет), в %.</p> <p>17а. Прокси: Уровень безработицы населения в возрасте 30–39 лет, в %.</p>
	Развитие	<p align="center"><b>Тип семьи</b></p> <p>18. Доля семей с одним родителем (без других родственников), в % от общего числа домохозяйств.</p> <p align="center"><b>Ответственные родители</b></p> <p>19. Численность детей, родители которых ограничены в родительских правах, на 100000 детей в возрасте 0–17 лет.</p>
	Безопасность жизнедеятельности	<p align="center"><b>Семейное насилие</b></p> <p>20. Число потерпевших от преступлений, сопряженных с насильственными действиями, совершенных в отношении члена семьи (сына, дочери) на 100000 детей до 18 лет.</p> <p>20а. Прокси: темп роста (снижения) числа выявленных случаев жестокого обращения с детьми за год, в % к предыдущему году.</p>
Бюджет всех уровней для детей	Здоровье	<p align="center"><b>Обеспеченность педиатрами</b></p> <p>21. Численность педиатров на 100 000 детей в возрасте 0–14 лет.</p> <p align="center"><b>Ранняя диагностика</b></p> <p>22. Охват детей неонатальным скринингом (доля новорожденных, поступивших под наблюдение медицинских организаций, от общего числа новорожденных, в %).</p>
	Материальное благополучие	<p align="center"><b>Жилье для молодых</b></p> <p>23. Доля молодых семей, улучшивших жилищные условия в отчетном году из числа состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях на конец предыдущего года, в %.</p> <p align="center"><b>Жилье для многодетных</b></p> <p>24. Доля многодетных семей, улучшивших жилищные условия в отчетном году из числа состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях на конец предыдущего года, в %.</p>
	Развитие	<p align="center"><b>Культура для детей</b></p> <p>25. Доля мероприятий для детей в общем числе мероприятий, проводимых концертными организациями и самостоятельными коллективами, в %.</p> <p align="center"><b>Места в дошкольных учреждениях</b></p> <p>26. Обеспеченность детей дошкольного возраста местами в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, приходится мест на 1 000 детей.</p>
	Безопасность жизнедеятельности	<p align="center"><b>Социальные центры</b></p> <p>27. Количество учреждений социального обслуживания семьи и детей: центры социальной помощи семье и детям; социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних; социальные приюты для детей; центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей; реабилитационные центры для детей и подростков с ограниченными возможностями; комплексные центры социального обслуживания населения; другие учреждения социального обслуживания семьи и детей (на 10000 детей 0–14 лет).</p>

В построении индекса субъективного детского благополучия использованы те же принципы, о которых мы писали в соответствующем разделе статьи. Соответственно, сначала выбраны типы результатов — конечные результаты, непосредственные результаты, индикаторы среды жизнедеятельности. Затратные (бюджетные) результаты здесь не имеет смысла выделять. Затем были учтены основные направления Плана реализации программы Десятилетия детства во всех блоках по типам результатов (где это имело смысл). После чего подобраны индикаторы и показатели субъективного благополучия детей, соответствующие индикаторам детского благополучия, на основе многолетнего опыта ЮНИСЕФ и других организаций, которые разрабатывают и проводят опросы детей с целью получения субъективной оценки их благополучия. Результаты построения индекса субъективного детского благополучия и структура индекса отображены в Таблице 3.

**Таблица 3. Индекс субъективного детского благополучия<sup>19</sup>**

<b>Тип результатов и характеристики среды</b>	<b>Направления программы Десятилетия детства</b>	<b>Статистические показатели (и индикаторы)</b>
Конечные результаты	Здоровье и сбережение жизни	<b>Здоровье</b> 1. Доля подростков в возрасте 11, 13 и 15 лет, оценивших состояние своего здоровья как «удовлетворительное» или «плохое».
	Общая удовлетворенность жизнью	<b>Удовлетворенность жизнью</b> 2. Процент детей с высоким уровнем удовлетворенностью жизнью в 15 лет.
	Развитие	<b>Социальные навыки</b> 3. Процент тех, кто легко заводит друзей в школе в 15 лет. <b>Перспективы и стремления</b> 4. Процент тех, кто не надеется найти хорошую работу в 15 лет.
Непосредственные результаты	Здоровье	<b>Здоровый образ жизни</b> 5. Доля подростков в возрасте 11, 13 и 15 лет, сообщивших о том, что они каждый день едят фрукты. 6. Среднее число дней, когда, как сообщают подростки в возрасте 11, 13 и 15 лет, они занимались физическими упражнениями в течение часа или более в течение предыдущей/ типичной недели. 7. Доля подростков в возрасте 11, 13 и 15 лет, сообщивших о том, что каждый день перед уходом в школу они завтракают дома.
	Материальное благополучие	<b>Достаток в семье</b> 8. Доля детей в возрасте 11, 13 и 15 лет, сообщивших о низком уровне достатка в семье.
	Развитие	<b>Наличие дома книг для школы</b> 9. Процент детей в возрасте 15 лет, имеющих дома книги для школьных занятий. <b>Место для игры во дворе</b> 10. Процент детей в возрасте 10 лет, которые согласны с утверждением, что у них есть достаточно мест для игры во дворе.
	Безопасность жизнедеятельности	<b>Вредные привычки</b> 11. Доля школьников в возрасте 11, 13 и 15 лет, которые курят по крайней мере один раз в неделю. 12. Доля школьников в возрасте 11, 13 и 15 лет, сообщивших о том, что они были в состоянии алкогольного опьянения два раза или более.

<sup>19</sup> Составлено авторами

Семейное окружение и другие условия среды проживания ребенка	Здоровье	<b>Игра вне дома</b> 13. Частота игры вне дома, помещения, 10 лет (дней в неделю).
	Развитие и общение	<p style="text-align: center;"><b>Семейная поддержка и общение с родителями</b></p> <p>14. Уровень семейной поддержки, о которой говорят дети в 15 лет.</p> <p>15. Доля 15-летних подростков, которые обедают (ужинают) вместе со своими родителями за одним столом несколько раз в неделю.</p> <p>16. Доля 15-летних подростков, чьи родители несколько раз в неделю проводят с ними вместе время, общаясь и разговаривая.</p> <p style="text-align: center;"><b>Общение со сверстниками</b></p> <p>17. Доля подростков в возрасте 11, 13 и 15 лет, которые находят своих сверстников добрыми и готовыми помочь.</p> <p>18. Доля 15-летних подростков, согласившихся с высказыванием: «Я чувствую себя посторонним, или меня игнорируют» или «Я чувствую себя неловко и не к месту» или «Я чувствую себя одиноко».</p> <p style="text-align: center;"><b>Участие в семейных решениях</b></p> <p>19. Процент детей в возрасте 10 лет полностью согласных с тем, что они участвуют в принятии решений дома.</p> <p style="text-align: center;"><b>Участие в школьной жизни и чувство принадлежности к школе</b></p> <p>20. Процент детей в возрасте 10 лет полностью согласных с тем, что они участвуют в принятии решений в школе.</p> <p>21. Доля подростков в возрасте 11, 13 и 15 лет, сообщивших, что им «школа очень нравится».</p> <p>22. Чувство принадлежности к школе в 15 лет.</p>
	Безопасность жизнедеятельности	<b>Травля</b> 23. Частота, с которой дети сталкиваются с буллингом в 15 лет.

Как показывает международная практика<sup>20</sup>, результаты рейтингования регионов по индексу субъективного детского благополучия и индексу объективного детского благополучия могут не совпадать, что тоже будет являться поводом для коррекции политики в отношении улучшения положения детей.

Как мы указывали выше, индекс субъективного детского благополучия может войти компонентом в индекс детского благополучия, тогда получим сводный индекс детского благополучия с учетом мнения детей и сможем отслеживать все его компоненты. Однако, представляется, что лучше сохранять два отдельных индекса для сопоставления «взрослого» и «детского» взгляда на положение детей.

Возрастные группы опрашиваемых детей могут быть различными. Во многом это зависит от наличия ресурсов для проведения детального опроса. Варианты выбора возрастных групп или отдельных возрастов: 11, 13, 15 лет; 10–17 лет; все возрастные группы детей (с использованием разнообразных известных методов для опроса детей младше 10 лет)<sup>21</sup>.

### **Апробация Индекса детского благополучия**

В данном разделе описаны результаты расчета индекса двумя методами: на основе усреднения рангов регионов и на основе расчета z-оценок с использованием доступных статистических данных.

Индекс детского благополучия включает 4 параметра, характеризующих тип результатов и среду: 1) конечные результаты, 2) непосредственные результаты, 3) семейное окружение и другие условия среды проживания ребенка, 4) бюджет всех уровней для детей. Каждый параметр состоит из нескольких компонентов, соответствующих направлениям программы Десятилетия детства. Наконец, каждый из компонентов содержит ряд характеризующих его индикаторов (статистические показатели).

<sup>20</sup> Child Well-being in Rich Countries: A comparative overview // UNICEF [Электронный ресурс]. URL: <https://www.unicef-irc.org/publications/683-child-well-being-in-rich-countries-a-comparative-overview.html> (дата обращения: 15.07.2021).

<sup>21</sup> Там же.

Мы использовали структуру индекса, сформированного на описанных принципах построения ИДБ. Но при апробации индекса в некоторых случаях необходимо было либо заменить показатель схожим по смыслу (но менее подходящим с точки зрения понимания уровня благосостояния детей), либо не использовать показатель в первом раунде апробации ИДБ. Методология расчета ИДБ позволяет такие действия при ограниченном числе пропусков (например, 1 из 4 показателей в разделе). В итоге на первом этапе апробации ИДБ сформирован рейтинг российских регионов по 24 из 27 предполагаемых показателей.

Далее опишем алгоритм расчета ИДБ с помощью первого подхода, основанного на усреднении рангов. Во всех случаях используется принцип равновесности: каждый индикатор, компонент и параметр имеют равные веса при расчете сводного индекса детского благополучия.

Расчет сводного индекса включает 4 этапа. На первом этапе строятся рейтинги регионов по каждому индикатору индекса. Каждому субъекту РФ присваивается номер в рейтинге (если значения показателя у отдельных регионов совпадают, то им следует присваивать одинаковые ранги). При построении рейтинга необходимо учитывать характер индикатора, он может быть позитивным или негативным. Первое место в рейтинге отражает наилучший результат. В случае с негативными показателями (например, детская смертность) минимальное значение показателя будет соответствовать наилучшему результату и 1-му месту в рейтинге. Что касается положительных показателей (например, охват школьников горячим питанием), то наилучшему результату будет соответствовать их максимальное значение.

На втором этапе происходит агрегирование по компонентам. Рассчитывается среднее значение ранга региона по каждому компоненту на основе индикаторов, входящих в состав соответствующего компонента, по формуле среднего арифметического. Так, например, для компонента «Здоровье и сбережение жизни» рассчитывается среднее арифметическое рангов региона по четырем показателям: ожирение, детская смертность от внешних причин, младенческая смертность и ментальное здоровье; для компонента «Развитие» среднее рангов региона по двум показателям: успехи в математике и успехи в чтении и так далее.

**Пример.** Если регион N находится на 3-м месте по показателю доли числа детей с ожирением, на 5-м по уровню детской смертности от внешних причин, на 10-м по показателю младенческой смертности и на 16-м по показателю ментального здоровья детей, то значение индекса по компоненту «Здоровье и сбережение жизни» будет рассчитано следующим образом:

$$\frac{3+5+10+16}{4} = 8,5$$

На третьем этапе происходит расчет значений для четырех параметров на основе формулы среднего арифметического. Так, например, для параметра «Конечные результаты» рассчитывается среднее арифметическое значений индекса по двум компонентам, входящим в его состав: «Здоровье и сбережение жизни» и «Развитие».

**Пример.** Если значение промежуточного индекса по компоненту «Здоровье и сбережение жизни» для региона N составило 8,5; а по компоненту «Развитие» — 26,8, то значение промежуточного индекса по параметру «Конечные результаты» будет рассчитано следующим образом:

$$\frac{8,5+26,8}{2} = 17,65$$

Наконец, на четвертом этапе на основе промежуточных значений по четырем параметрам по формуле среднего арифметического рассчитывается итоговый индекс детского благополучия.

**Пример.** Если для региона N значение промежуточного индекса по параметру «Конечные результаты» составило 17,65; по параметру «Непосредственные результаты» — 38,9; по параметру «Семейное окружение и другие условия среды проживания ребенка» — 40,5; по параметру «Бюджет всех уровней для детей» — 29,7, то значение сводного индекса детского благополучия для региона N будет рассчитано следующим образом:

$$\frac{17,65+38,9+40,5+29,7}{4} \approx 31,69$$

Далее на основе полученных значений сводного индекса, для удобства представления информации, производится ранжирование регионов на основе полученных значений сводного индекса детского благополучия. Полученный рейтинг субъектов РФ по уровню детского благополучия представлен в Таблице 4.

**Таблица 4. Рейтинг субъектов РФ по ИДБ  
(оценки получены на основе метода усреднения рангов)<sup>22</sup>**

Регион	Индекс детского благополучия	Ранг
Ленинградская область	22,5	1
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	23,8	2
г. Санкт-Петербург	24,0	3
г. Москва	24,3	4
Белгородская область	24,8	5
Московская область	25,2	6
Нижегородская область	25,2	7
Мурманская область	26,0	8
Костромская область	27,4	9
Тамбовская область	28,8	10
Тюменская область	28,9	11
Республика Северная Осетия — Алания	29,3	12
Республика Мордовия	29,5	13
Липецкая область	30,0	14
Самарская область	30,0	14
Тверская область	30,5	15
Орловская область	30,6	16
Ямало-Ненецкий автономный округ	30,7	17
Вологодская область	31,0	18
Томская область	31,2	19
Республика Татарстан (Татарстан)	31,7	20
Краснодарский край	31,7	20
Пензенская область	31,7	20
Воронежская область	31,7	21
Ярославская область	31,8	22
Республика Адыгея (Адыгея)	32,0	23
Ставропольский край	32,7	24
Кировская область	32,8	25
Тульская область	32,8	26
Чукотский автономный округ	32,9	27
Калининградская область	33,1	28
Чувашская Республика — Чувашия	33,1	29
Пермский край	33,1	30
Курская область	33,4	31

<sup>22</sup> Составлено авторами. Регионам с одинаковыми значениями ИДБ присвоены равные ранги.

Рязанская область	33,6	32
Волгоградская область	33,8	33
Владимирская область	34,0	34
Чеченская Республика	34,1	35
Республика Башкортостан	34,3	36
Саратовская область	34,4	37
Кабардино-Балкарская Республика	34,7	38
Удмуртская Республика	34,8	39
Свердловская область	34,9	40
Сахалинская область	34,9	41
Брянская область	35,0	42
Хабаровский край	35,1	43
Астраханская область	35,5	44
Псковская область	35,6	45
Калужская область	35,9	46
Республика Коми	36,0	47
Челябинская область	36,0	48
Республика Карелия	36,4	49
Новгородская область	36,7	50
Ульяновская область	37,0	51
Алтайский край	37,3	52
Архангельская область	37,3	52
Ивановская область	37,3	52
Республика Калмыкия	37,9	53
Республика Дагестан	38,0	54
Омская область	38,0	55
Республика Марий Эл	38,4	56
Камчатский край	38,4	57
Карачаево-Черкесская Республика	38,7	58
Ростовская область	38,8	59
Оренбургская область	39,7	60
Красноярский край	39,7	61
Республика Хакасия	40,2	62
Магаданская область	41,2	63
Республика Ингушетия	41,3	64
Кемеровская область	41,4	65
Новосибирская область	41,6	66
Амурская область	42,0	67
Приморский край	42,4	68
Смоленская область	42,7	69
Республика Саха (Якутия)	43,2	70
Ненецкий автономный округ	44,3	71
Иркутская область	45,3	72
Республика Крым	46,9	73
Курганская область	47,0	74
Республика Тыва	48,1	75
Еврейская автономная область	49,8	76
Республика Алтай	51,9	77
Забайкальский край	52,3	78
Республика Бурятия	56,6	79
г. Севастополь	—	—

В первую десятку регионов с наилучшим ИДБ вошли Ленинградская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, г. Санкт-Петербург, г. Москва, Белгородская область, Московская область, Нижегородская область, Мурманская область, Костромская область, Тамбовская область. Низкие места в рейтинге получили республика Алтай, Забайкальский край и республика Бурятия.

Второй метод расчета ИДБ основан на расчете z-оценок. На первом этапе по каждому показателю были рассчитаны z-оценки, показывающие разброс относительного среднего значения показателя в стандартных отклонениях, по формуле 1.

Значения параметров, компонентов и сводного индекса были рассчитаны с использованием формулы среднего арифметического. Результаты представлены в Таблице 5.

**Таблица 5. Рейтинг субъектов РФ по ИДБ (результаты получены на основе расчета z-оценок)<sup>23</sup>**

Регион	Индекс детского благополучия	Ранг
г. Санкт-Петербург	0,67	1
Ленинградская область	0,52	2
Белгородская область	0,43	3
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	0,40	4
Костромская область	0,40	5
Московская область	0,36	6
г. Москва	0,36	7
Нижегородская область	0,34	8
Мурманская область	0,34	9
Липецкая область	0,33	10
Тверская область	0,32	11
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,32	12
Тамбовская область	0,28	13
Томская область	0,27	14
Тюменская область	0,25	15
Ярославская область	0,24	16
Пензенская область	0,24	17
Республика Мордовия	0,24	18
Самарская область	0,23	19
Кировская область	0,23	20
Вологодская область	0,22	21
Ставропольский край	0,20	22
Чувашская Республика — Чувашия	0,19	23
Краснодарский край	0,19	24
Пермский край	0,19	25
Брянская область	0,17	26
Новгородская область	0,14	27
Курская область	0,14	28
Волгоградская область	0,14	29
Орловская область	0,12	30
Республика Татарстан (Татарстан)	0,12	31
Хабаровский край	0,11	32
Владимирская область	0,10	33
Саратовская область	0,09	34

<sup>23</sup> Составлено авторами.

Челябинская область	0,07	35
Калининградская область	0,07	36
Республика Карелия	0,07	37
Республика Адыгея (Адыгея)	0,06	38
Астраханская область	0,06	39
Рязанская область	0,06	40
Удмуртская Республика	0,06	41
Сахалинская область	0,06	42
Свердловская область	0,06	43
Калужская область	0,05	44
Республика Северная Осетия — Алания	0,05	45
Республика Коми	0,04	46
Карачаево-Черкесская Республика	0,04	47
Псковская область	0,04	48
Республика Башкортостан	0,02	49
Алтайский край	0,01	50
Воронежская область	0,01	51
Архангельская область	0,00	52
Кабардино-Балкарская Республика	-0,01	53
Республика Марий Эл	-0,01	54
Чеченская Республика	-0,03	55
Ростовская область	-0,05	56
Омская область	-0,05	57
Новосибирская область	-0,08	58
Тульская область	-0,10	59
Ивановская область	-0,11	60
Республика Дагестан	-0,13	61
Ульяновская область	-0,14	62
Оренбургская область	-0,15	63
Республика Калмыкия	-0,15	64
Республика Хакасия	-0,15	65
Красноярский край	-0,16	66
Амурская область	-0,16	67
Приморский край	-0,17	68
Смоленская область	-0,18	69
Кемеровская область	-0,22	70
Республика Крым	-0,28	71
Камчатский край	-0,30	72
Иркутская область	-0,30	73
Ненецкий автономный округ	-0,37	74
Магаданская область	-0,49	75
Чукотский автономный округ	-0,50	76
Республика Саха (Якутия)	-0,56	77
Курганская область	-0,59	78
Республика Ингушетия	-0,66	79
Республика Бурятия	-0,79	80
Забайкальский край	-0,85	81
Республика Тыва	-0,85	82
Еврейская автономная область	-1,01	83
Республика Алтай	-1,35	84
г. Севастополь	—	—

При использовании второго подхода к расчету индекса в первую десятку регионов вошли г. Санкт-Петербург, Ленинградская область, Белгородская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Костромская область, Московская область, г. Москва, Нижегородская область, Мурманская область, Липецкая область. Низкие места в рейтинге получили республика Тыва, Еврейская автономная область и республика Алтай. Оба метода расчета индекса дают похожие результаты, что свидетельствует в пользу достоверности полученных результатов.

В обоих случаях для г. Севастополя на данном этапе итоговый индекс не был рассчитан из-за пропусков в данных. Итоговый индекс рассчитывался при условии наличия данных по хотя бы трем из четырех параметров детского благополучия (конечные результаты; непосредственные результаты; семейное окружение и другие условия среды проживания ребенка; бюджет всех уровней для детей).

Значения параметров «Непосредственные результаты», «Семейное окружение и другие условия среды проживания ребенка», «Бюджет всех уровней для детей» рассчитывались при условии наличия данных по хотя бы трем из четырех компонентов, входящих в соответствующий параметр. Остальные параметры и компоненты рассчитывались при условии отсутствия пропусков в данных. Расчет ИДБ был проведен на основе данных по 24 показателям из предложенных 27 в связи с отсутствием данных по отдельным показателям в открытом доступе.

Важной характеристикой разработанного индекса детского благополучия является возможность сравнения регионов не только по значению сводного индекса, но также в разрезе его параметров, компонентов и показателей. На Рисунке 1 представлена лепестковая диаграмма со значениями параметров индекса детского благополучия для трех регионов: Ленинградской области (в топе регионов по сводному индексу детского благополучия), Удмуртской республики (среднее значение индекса) и республики Бурятия (худшее значение индекса). Видим, что, несмотря на то, что по значению сводного индекса детского благополучия Ленинградская область существенно опережает Удмуртскую республику, по значению параметра «Семейное окружение и другие условия среды и проживания ребенка» Ленинградская область уступает Удмуртской республике. Таким образом, предложенный индекс детского благополучия позволяет не только получить «общую картину», но и определить слабые места каждого региона.



**Рисунок 1. Сравнение Ленинградской области, республики Бурятии и Удмуртской республики по параметрам индекса детского благополучия (чем ниже значение индекса, тем выше уровень детского благополучия в регионе)<sup>24</sup>**

### **Заключение**

С опорой на направления проекта Плана первоочередных мероприятий до 2027 года по реализации программы Десятилетия детства, рекомендации экспертов ЮНИСЕФ, с использованием имеющихся доступных показателей в российской статистике и нескольких планируемых новых показателей были разработаны два многомерных индекса для оценки положения детей и подростков в регионах России: индекс детского благополучия и индекс субъективного детского благополучия.

Обобщив международный опыт в построении интегрированных показателей, характеризующих основные аспекты положения детей, мы выделили несколько основных принципов, которые следует использовать в российской практике оценки положения детей. В заключение подчеркнем три главных принципа среди всех обсуждаемых нами в статье.

Во-первых, это принцип участия детей в оценке своего положения. Для реализации этого принципа необходимо разработать и проводить федеральное статистическое наблюдение — обследование положения детей глазами детей. Многие аспекты детского благополучия (например, отношения с родителями, учителями, сверстниками в школе и во дворе) могут быть оценены только через интервьюирование самих детей. Сбор в перспективе субъективного мнения детей о своем благополучии необходимо реализовать через разработку программы федерального статистического наблюдения для таких измерений благополучия. Индекс субъективного детского благополучия может быть добавлен в совокупный индекс в качестве субиндекса, что позволит отслеживать динамику изменений. Однако мы настаиваем на отдельной оценке данных индексов.

<sup>24</sup> Составлено авторами.

Во-вторых, реализуется принцип фокусирования на приоритетах развития ребенка. Традиционный подход заключался в том, что мы видели положение семей по типам семей и состояние развития учреждений социальной сферы. Бюджетирование также традиционно описывается с точки зрения развития учреждений социальной сферы и оказанных объемов услуг со слабой привязкой к индивидуальным потребителям услуг, без оценки прямых и косвенных привязанных эффектов от реализации услуг. Современный подход: использование минимального количества таких индикаторов, выведение их в отдельный субиндекс для акцента на улучшении положения ребенка и его семьи. Мы стараемся формировать систему показателей, характеризующих в первую очередь положение детей, признавая также, что детство — самостоятельный этап жизни человека, а не подготовка к взрослой жизни. Важно оценивать положение детей в настоящем и ресурсы для развития ребенка для благополучия в будущем.

В-третьих, для учета результативности и эффективности программы Десятилетия детства предлагается разделить все показатели благополучия детей на разные типы результатов: конечные результаты, непосредственные результаты и результаты среды проживания ребенка, бюджетные результаты. Это также важно для реализации принципа фокусирования на интересах детей и для реализации принципа наблюдения настоящего и будущего благополучия ребенка. Индикаторы конечных результатов позволяют видеть реализацию конечной цели: рост человеческого капитала ребенка — его здоровье и образовательные навыки, и являются ключевыми в оценке положения детей и успехов политики в области детства. Бюджетные индикаторы позволяют оценить доступные ресурсы в том числе для будущего благополучия ребенка. Непосредственные индикаторы указывают на промежуточные успехи в достижении конечных результатов как в отношении состояния самого ребенка («Непосредственные результаты»), так и в отношении его среды проживания («Семейное окружение и другие условия среды проживания ребенка»).

Предложенный индекс субъективного детского благополучия не был апробирован на данном этапе в связи с отсутствием необходимых данных, однако может послужить основой для разработки нового статистического наблюдения с участием детей в оценке своего благополучия. Индекс детского благополучия был апробирован на основе доступных данных в разрезе субъектов РФ с использованием двух статистических методов расчета. Оба метода дали схожие результаты.

Важной характеристикой разработанного индекса детского благополучия является возможность сравнения регионов не только по значению сводного индекса, но также в разрезе его параметров, компонентов и показателей, что позволяет не только получить «общую картину» положения детей в регионах России, но и определить слабые места и возможности роста для каждого региона. В статье приведен пример оценки субиндексов по регионам из разных уровней рейтинга регионов по индексу благополучия детей.

В качестве дискуссии следует подчеркнуть, что слабым местом любого существующего индекса детского благополучия является доказательство выбора индикаторов и конкретных показателей и даже отнесение их к той или иной сфере жизнедеятельности ребенка. Например, индикатор «Здравоохранение» К. Мур и коллеги [Moore et al. 2008] отнесли к группе показателей, характеризующих семейные процессы, в то время как большинство авторов используют такой индикатор непосредственно для характеристики системы здравоохранения (или даже здоровья детей). Мы описали процедуру выбора индикаторов и показателей для наших индексов и полностью открыты для дискуссий в этом вопросе.

Перспективы научного исследования в области мониторинга детского благополучия лежат в первую очередь в разработке нового выборочного обследования Росстата для учета детских мнений о своем положении. Помимо этого, полезно разработать дополнительные индексы в области детского бюджетирования как основы оценки улучшения положения детей и расширения доступа ребенка к жизненно важным ресурсам, а также в области оценки важнейших стадий жизненного цикла ребенка (рождение, начало школьного обучения, завершение школьного обучения).

### **Благодарности**

Авторы выражают искреннюю благодарность членам нашей экспертной группы за неподдельный интерес и профессионализм в работе над системой показателей мониторинга детского благополучия — Богомоловой А.В., Калмыковой Н.М., Кучмаевой О.В., Магомедовой А.Г., Петуховой О.В., Середкиной Е.А. и другим коллегам; всем выступавшим с комментариями по совершенствованию индекса детского благополучия на заседании научно-методического совета Росстата 22 апреля 2021 года; Росстату за возможность включиться в разработку индекса благополучия детей в рамках проекта «Совершенствование системы показателей, характеризующих ход выполнения мероприятий, проводимых в рамках десятилетия детства» (Государственный контракт № 117-НР/МГУ от 23.09.2020); анонимным рецензентам и редакции журнала за замечания и комментарии, которые помогли сделать статью лучше.

### **Список литературы:**

- Калабихина И.Е., Кучмаева О.В. Мониторинг участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы // Вопросы статистики. 2013. № 10. С. 29–35.
- Aber J.L., Jones S. Indicators of Positive Development in Early Childhood: Improving Concepts and Measures // Hauser R.M., Brown B.V., Prosser W.R. (eds.) Indicators of Children's Well-Being. New York: Russell Sage Foundation, 1997. P. 395–408.
- Amerijckx G., Humblet P.C. Child well-being: What does it mean? // Children & Society. 2014. Vol. 28. No. 5. P. 404–415. DOI: <https://doi.org/10.1111/chso.12003>.
- Ben-Arieh A. Beyond Welfare: Measuring and Monitoring the State of Children: New Trends and Domains // Social Indicators Research. 2000. Vol. 52. P. 235–257. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1007009414348>.
- Ben-Arieh A. Measuring and Monitoring the Well-Being of Young Children around the World // Education for All Global Monitoring Report. 2007. P. 9–22.
- Ben-Arieh A., Casas F., Frønes I., Korbin J. Multifaceted Concept of Child Well-Being // Ben-Arieh A., Casas F., Frønes I., Korbin J. (eds.) Handbook of Child Well-Being. Springer, Dordrecht, 2014. P. 1–27. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-90-481-9063-8\\_134](https://doi.org/10.1007/978-90-481-9063-8_134).
- Exenberger S., Banzer R., Christy J., Höfer S., Juen B. Eastern and Western Children's Voices on their Well-Being // Child Indicators Research. 2019. Vol. 12. P. 747–768. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12187-018-9541-8>.
- Garris B.R., Weber A.J. Relationships Influence Health: Family Theory in Health-Care Research // Journal of Family Theory & Review. 2018. Vol. 10. P. 712–734. DOI: <https://doi.org/10.1111/jftr.12294>.
- Jiang S., Ngai S. Assessing Multiple Domains of Child Well-Being: Preliminary Development and Validation of the Multidimensional Child Well-Being Scale (MCWBS) // Current Psychology. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12144-020-01063-x>.
- Lansford J.E., Ben Brik A., Al Fara H.A. Framework for Child Well-Being in the Gulf Countries // Child Indicators Research. 2019. Vol. 12. P. 1971–1987. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12187-019-9620-5>.

Moore K.A., Halle T.G. Preventing Problems Vs. Promoting the Positive: What Do We Want for Our Children? // *Advances in Life Course Research*. 2001. Vol. 6. P. 141–170. DOI: [https://doi.org/10.1016/S1040-2608\(01\)80009-5](https://doi.org/10.1016/S1040-2608(01)80009-5).

Moore K.A., Lippman L., Brown B. Indicators of Child Well-Being: The Promise for Positive Youth Development // *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 2004. Vol. 591. Is. 1. P. 125–145. DOI: <https://doi.org/10.1177/0002716203260103>.

Moore K.A., Theokas C., Lippman L., Bloch M., Vandivere S., O'Hare W. A Microdata Child Well-Being Index: Conceptualization, Creation, And Findings // *Child Indicators Research*. 2008. Vol. 1. Is. 1. P. 17–50. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12187-007-9000-4>.

Rees G., Dinisman T. Comparing Children's Experiences and Evaluations of Their Lives in 11 Different Countries // *Child Indicators Research*. 2015. Vol. 8. P. 5–31. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12187-014-9291-1>.

Roehlkepartain E., Pekel K., Syvertsen A., Sethi J., Sullivan T., Scales P. *Relationships First: Creating Connections That Help Young People Thrive*. Minneapolis, MN: Search Institute, 2017.

### References:

Aber J.L., Jones S. (1997) Indicators of Positive Development in Early Childhood: Improving Concepts and Measures. In: Hauser R.M., Brown B.V., Prosser W.R. (eds.) *Indicators of Children's Well-Being*. New York: Russell Sage Foundation. P. 395–408.

Amerijckx G., Humblet P.C. (2014) Child well-being: What does it mean? *Children & Society*. Vol. 28. No. 5. P. 404–415. DOI: <https://doi.org/10.1111/chso.12003>.

Ben-Arieh A. (2000) Beyond Welfare: Measuring and Monitoring the State of Children: New Trends and Domains. *Social Indicators Research*. Vol. 52. P. 235–257. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1007009414348>.

Ben-Arieh A. (2007) Measuring and Monitoring the Well-Being of Young Children around the World. *Education for All Global Monitoring Report*. P. 9–22.

Ben-Arieh A., Casas F., Frønes I., Korbin J.E. (2014) Multifaceted Concept of Child Well-Being. In: Ben-Arieh A., Casas F., Frønes I., Korbin J. (eds.) *Handbook of Child Well-Being*. Springer, Dordrecht. P. 1–27. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-90-481-9063-8\\_134](https://doi.org/10.1007/978-90-481-9063-8_134).

Exenberger S., Banzer R., Christy J., Höfer S., Juen B. (2019) Eastern and Western Children's Voices on their Well-Being. *Child Indicators Research*. Vol. 12. P. 747–768. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12187-018-9541-8>.

Garris B.R., Weber A.J. (2018) Relationships Influence Health: Family Theory in Health-Care Research. *Journal of Family Theory & Review*. Vol. 10. P. 712–734. DOI: <https://doi.org/10.1111/jftr.12294>.

Jiang S., Ngai S. (2020) Assessing Multiple Domains of Child Well-Being: Preliminary Development and Validation of the Multidimensional Child Well-Being Scale (MCWBS). *Current Psychology*. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12144-020-01063-x>.

Kalabikhina I.E, Kuchmaeva O.V. (2013) Monitoring Children's Participation in Making Decisions Related to Their Interests. *Voprosy statistiki*. No. 10. P. 29–35.

Lansford J.E., Ben Brik A., Al Fara H.A. (2019) Framework for Child Well-Being in the Gulf Countries. *Child Indicators Research*. Vol. 12. P. 1971–1987. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12187-019-9620-5>.

Moore K.A., Halle T.G. (2001) Preventing Problems Vs. Promoting the Positive: What Do We Want for Our Children? *Advances in Life Course Research*. Vol. 6. P. 141–170. DOI: [https://doi.org/10.1016/S1040-2608\(01\)80009-5](https://doi.org/10.1016/S1040-2608(01)80009-5).

Moore K.A., Lippman L., Brown B. (2004) Indicators of Child Well-Being: The Promise for Positive Youth Development. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 591. Is. 1. P. 125–145. DOI: <https://doi.org/10.1177/0002716203260103>.

Moore K.A., Theokas C., Lippman L., Bloch M., Vandivere S., O'Hare W. (2008) A Microdata Child Well-Being Index: Conceptualization, Creation, And Findings. *Child Indicators Research*. Vol. 1. P. 17–50. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12187-007-9000-4>.

Rees G., Dinisman T. (2015) Comparing Children's Experiences and Evaluations of Their Lives in 11 Different Countries. *Child Indicators Research*. Vol. 8. P. 5–31. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12187-014-9291-1>.

Roehlkepartain E., Pekel K., Syvertsen A., Sethi J., Sullivan T., Scales P. (2017) *Relationships First: Creating Connections That Help Young People Thrive*. Minneapolis, MN: Search Institute.

Дата поступления/Received: 01.08.2021

## Развитие рекреационного потенциала с эффективным использованием сервисных ресурсов и технологий постковидной реабилитации в условиях санаторно-курортных комплексов

### **Лесников Анатолий Ильич**

Кандидат экономических наук, доцент, Институт экосистем бизнеса и креативных индустрий, Уфимский государственный нефтяной технический университет, Уфа, РФ.

E-mail: [aps\\_rb@mail.ru](mailto:aps_rb@mail.ru)

SPIN-код РИНЦ: [6112-9575](#)

ORCID ID: [0000-0002-7136-8545](#)

### **Котова Татьяна Павловна**

Кандидат исторических наук, доцент, Институт экосистем бизнеса и креативных индустрий, Институт экономики сервиса, Уфимский государственный нефтяной технический университет, Уфа, РФ.

E-mail: [ktp.084@yandex.ru](mailto:ktp.084@yandex.ru)

SPIN-код РИНЦ: [3719-2216](#)

ORCID ID: [0000-0002-8206-6972](#)

### **Салишева Эльвира Габитовна**

Кандидат экономических наук, доцент, Институт экосистем бизнеса и креативных индустрий, Уфимский государственный нефтяной технический университет, Уфа, РФ.

E-mail: [E\\_salisheva@mail.ru](mailto:E_salisheva@mail.ru)

SPIN-код РИНЦ: [6028-9186](#)

ORCID ID: [0000-0002-8364-3831](#)

### **Попова Ольга Вениаминовна**

Магистрант, Институт экосистем бизнеса и креативных индустрий, Уфимский Государственный нефтяной технический университет, Уфа, РФ.

E-mail: [pvo71@yandex.ru](mailto:pvo71@yandex.ru)

SPIN-код РИНЦ: [9714-5268](#)

### **Аннотация**

Вопросы выбора технологий постковидной реабилитации с эффективным использованием сервисных ресурсов обладают высокой степенью значимости и являются одной из приоритетных задач современности. После болезни у переболевших людей наблюдается «постковидный синдром», который выражается в подавленном настроении, слабости, головной боли и т.д. Основными задачами реабилитации являются восстановление дыхательных функций, снятие воспаления в дыхательных путях, улучшение кровообращения, улучшение психического состояния переболевших COVID-19. Высоким рекреационным потенциалом и сервисными технологиями реабилитации, способными в комплексе и эффективно решить данные проблемы, обладают санаторно-курортные комплексы. При этом санаторно-курортные учреждения в нашей стране в настоящее время, в отличие от советского периода, выполняют не только оздоровительную, но и туристско-рекреационную функцию. Разработка концепции развития рекреационного потенциала с эффективным использованием инновационной сервисной системы в санаторно-курортном комплексе — одна из актуальных задач. Она приводит нас к разработке стратегии, формирующей аутентичность и уникальность санаторно-курортного продукта, на примере курортного комплекса «Талкас» Баймакского района Республики Башкортостан «Территория энергии жизненной силы». Важность санаторно-курортной реабилитации людей, переболевших COVID-19, признается научным сообществом. В данный период времени перспективными являются результаты исследования реабилитации и выбор наиболее эффективных методов восстановления здоровья. основополагающие факторы качества сервиса сегодня находятся в центре внимания как ученых-исследователей, так и практиков. Для современного курортного менеджмента необходимо владение методикой оценки качества сервиса, эффективное ее использование в организационно-сервисном процессе, а также важно учитывать тот факт, что применяемые методики и инструменты оценки качества в международной практике санаторно-курортного дела не могут являться аксиомой по причине различной специализации спроса и ценового сегмента. Результаты исследований указывают на ключевой показатель сервиса — особенности процесса мотивации персонала, что предоставляет возможности точно выявлять потребности отдыхающих, предлагать услуги, пользующиеся наибольшим спросом, повышать качество взаимоотношений с потенциальными отдыхающими, вызывать доверие благодаря пониманию и предугадыванию их запросов, создавать эффективную систему обратной связи с отдыхающими.

### **Ключевые слова**

Организационные и сервисные ресурсы, гостевая политика, рекреационные услуги, инфраструктура, оздоровительный туризм, качество сервиса, реабилитация, COVID-19.

## Development of Recreational Potential with Effective Use of Service Resources and Technologies of Rehabilitation after COVID in the Conditions of Sanatorium-Resort Complexes

### *Anatoly I. Lesnikov*

PhD, Associate Professor, Institute of Business Ecosystems and Creative Industries, Ufa State Petroleum Technical University, Ufa, Russian Federation.

E-mail: [aps\\_rb@mail.ru](mailto:aps_rb@mail.ru)

ORCID ID: [0000-0002-7136-8545](https://orcid.org/0000-0002-7136-8545)

### *Tatyana P. Kotova*

PhD, Associate Professor, Institute of Business Ecosystems and Creative Industries, Institute of Service Economics, Ufa State Petroleum Technical University, Ufa, Russian Federation.

E-mail: [ktp.084@yandex.ru](mailto:ktp.084@yandex.ru)

ORCID ID: [0000-0002-8206-6972](https://orcid.org/0000-0002-8206-6972)

### *Elvira G. Salisheva*

PhD, Associate Professor, Institute of Business Ecosystems and Creative Industries, Ufa State Petroleum Technical University, Ufa, Russian Federation.

E-mail: [E\\_salisheva@mail.ru](mailto:E_salisheva@mail.ru)

ORCID ID: [0000-0002-8364-3831](https://orcid.org/0000-0002-8364-3831)

### *Olga V. Popova*

Master's degree student, Institute of Business Ecosystems and Creative Industries, Ufa State Petroleum Technical University, Ufa, Russian Federation.

E-mail: [pvo71@yandex.ru](mailto:pvo71@yandex.ru)

### **Abstract**

The choice of post-COVID rehabilitation technologies with the effective use of service resources has a high degree of importance and is one of the current priority tasks. After the disease, appears the post-COVID syndrome, which is expressed in the depressed mood, weaknesses, headaches, etc. The main objectives of the rehabilitation are the restoration of respiratory functions, lifting inflammation in the respiratory tract, improving blood circulation, improving the mental state. In this regard, high recreational potential and rehabilitation technologies capable of solving these problems effectively can be found in sanatorium-resort complexes. Sanatorium-resort institutions in our country are currently, unlike the Soviet period, have not only a wellness, but also a tourist recreational function. Development of recreational potential concept improvement with the effective use of an innovative service system in a sanatorium-resort complex is one of the urgent tasks. It leads us to developing a strategy forming the authenticity and uniqueness of the sanatorium-resort product on the example of the Talkas spa complex of the Baymak district of the Republic of Bashkortostan — “The territory of the energy of vitality”. The importance of the sanatorium-resort rehabilitation after COVID-19 is recognized by the scientific community. In this period, the results of the rehabilitation study and choosing the most effective health restoration methods are promising. The fundamental factors of the service quality today are in the center of attention, both of researcher scientists and practitioners. For modern resort management, it is necessary to possess the methodology for assessing the quality of service, effective use in the organizational and service process, as well as it is also necessary to take into account the fact that the methods applied and the quality assessment tools in the international practice of sanatorium-resort cannot be an axiom due to various specialization of demand and price segment. Research results show the key indicator of the service — features of the process of motivating staff, which provides opportunities to accurately identify the needs of vacationers, to offer services enhanced by the greatest demand, to improve the quality of relationships with potential vacationers, to increase trust by understanding and prevailing their requests, to create an effective feedback system with vacationers.

### **Keywords**

Organizational and service resources, guest policy, recreational services, infrastructure, health tourism, quality of service, rehabilitation, COVID-19.

### **Введение**

Проблемы и стратегия развития российского санаторно-курортного комплекса обсуждались на заседании президиума Госсовета в августе 2016 года, где Президент России В.В. Путин в выступлении отметил, что нужна продуманная стратегия развития санаторно-курортного комплекса, необходимо определить приоритеты государственного финансирования и порядок привлечения частных инвестиций. В стране имеется колоссальная база для повышения конкурентоспособности и востребованности современных курортов российскими гражданами и зарубежными гостями — уникальная природа и эффективные методики восстановления здоровья. Обсуждение перспектив развития российского санаторно-курортного комплекса продолжалось в специальном выпуске журнала «Кто есть Кто в медицине».

Около 50 авторов (министры, ученые и практики) поднимали вопросы о низком уровне материально-технической базы и необходимости ее реформирования, о недостаточном использовании природно-климатического потенциала, о завершении создания государственного реестра лечебно-оздоровительных местностей и курортов. Авторы обсуждали проблему низкой информированности населения о лечебно-оздоровительном потенциале санаторно-курортных организаций и в связи с этим отмечали необходимость создания единого информационного портала, электронного каталога санаторно-курортных организаций и карты курортных ресурсов России. Предлагали наладить информационные каналы для продвижения российских курортов регионального и федерального значения за рубежом, развивать не только реабилитационные, но и разрабатывать общевосстановительные комплексы услуг и др. Все эти предложения затрагивали организационно-сервисные и медико-социальные проблемы, и практически в стороне оказались вопросы совершенствования сервиса и использования сервисных ресурсов. В то время как качественный сервис при выборе страны и места отдыха играет зачастую определяющую роль.

Пандемия COVID-19, ставшая всемирным бедствием, стала поводом для огромного количества публикаций по методике лечения и постковидной реабилитации [Brodin 2021; Remuzzi, Remuzzi 2020]. Вопросам постковидной медицинской реабилитации [Горошко и др. 2021], применения нетрадиционных форм реабилитации переболевших COVID-19 [Krashenyuk 2021; Lee, Lee 2021], значимости использования потенциала санаторно-курортных организаций в целях постковидной реабилитации уже посвящены работы ряда авторов [Kardeş 2021; Cogaci et al. 2020]. Однако на данный момент времени практически отсутствуют научные работы, описывающие разработку программ восстановления перенесших COVID-19 с использованием потенциала санаториев.

Несмотря на все возрастающую роль сервиса в рекреационном потенциале, научных работ, посвященных управлению и организации [Леонтьева, Лесников 2007; Янченко 2001], оценке качества сервиса, сервисным ресурсам экономики, недостаточно [Лесников и др. 2018; Хаксевер 2002], и они не отражают современное состояние санаторно-курортного сервиса.

Меняющееся положение санаторно-курортной сферы в рыночной экономике привлекает пристальное внимание ученых и руководителей данной сферы [Алимбеков и др. 2017; Усманов и др. 2015].

Важнейшей задачей специалистов является определение перспектив развития оздоровительного туризма и санаторно-курортного комплекса как в целом, так и в разработке концепции развития конкретного санатория. Объектом нашего исследования стал санаторий «Талкас» Баймакского района Республики Башкортостан, для которого была предпринята попытка разработки стратегии, формирующей аутентичность как важный фактор в дальнейшем развитии.

В июле 1997 года был принят закон о туристской деятельности и первая целевая программа по развитию туризма в Башкортостане. В ходе реализации программы особое внимание было уделено развитию в республике рекреационных территорий и услуг, благодаря этому удалось не только сохранить созданную в советское время санаторно-курортную систему, но и успешно ее реформировать. Дальнейшее развитие отрасли и создание современного санаторно-курортного комплекса осуществлялись в рамках ряда правительственных указов и программ (Указ Президента Республики Башкортостан, Постановление Кабинета Министров Республики Башкортостан, Государственная программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Республике Башкортостан»). По оценкам специалистов Республики Башкортостан, организации санаторно-курортного отдыха занимают высокое место в рейтинге не только

на региональном, но и на федеральном уровне; данный опыт рекомендован для использования в российских регионах. Крайне редко отдыхающие предъявляют претензии к качеству и содержанию оздоровительных услуг.

Но сервисная составляющая, сохранившая черты времен массового оздоровления советского периода, порой вызывает нарекания по качеству номерного фонда, культурного досуга, питания, а также по уровню обслуживания. Современный потребитель предъявляет высокие требования к качеству сервиса.

В настоящее время спрос на санаторно-курортные услуги в республике превышает предложения, это один из факторов высокой цены на путевки, а эффективность от отдыха не увеличивается. Существующие мощности здравниц не могут удовлетворить растущий спрос на качественный сервис. Организационно-правовая форма региональных санаторно-курортных комплексов не стимулирует привлечение частных инвестиций, и поэтому они испытывают острый недостаток в инвестициях для модернизации и дальнейшего развития. По мнению экспертов, проблему можно решить привлечением инвестиций на модернизацию материально-технической базы здравниц, изменение форм и систем управления, переориентирование обслуживания на удовлетворение потребностей клиентов, подготовку достаточного количества медицинских и сервисных работников с надлежащим уровнем знаний и компетенций, а также высокий уровень качества сервиса [Шайахметов 2019]. Руководство республики планирует привлекать в санаторно-курортные комплексы инвесторов для расширения рекреационной инфраструктуры с целью повысить рейтинг и репутацию, а значит, увеличить заполняемость. Руководителям санаторно-курортных комплексов в современных условиях требуется разрабатывать многоуровневую систему мотивации и стимулирования персонала, модифицировать те процессы, которые направлены на удовлетворение потребностей отдыхающих.

В мире трудно найти полноценные аналоги российскому санаторно-курортному комплексу по ассортименту медицинских и оздоровительных услуг. Современный потребитель, имеющий массу впечатлений от зарубежного туристического отдыха, предъявляет совсем иные требования к сервису и отдыху в целом.

Нами проведен мониторинг и аудит качества сервиса предоставляемых услуг в санатории «Талкас» [Лесников и др. 2018], на основе которых обоснована новая концепция курорта «Территория энергии жизненной силы», разработаны предложения по созданию инновационной сервисной системы в санаторно-курортном комплексе.

### ***Материал и методы исследования***

Данная статья является продолжением исследования «Современные инструменты и методы управления качеством сервиса в системе оздоровительного туризма» [Маяцкая и др. 2020], во время которого на базе санатория «Талкас» была проведена оценка качества и предпочтений потребителей на основе методики, используемой в концепции SERVQUAL. Более подробно методика исследования описана в работе А.И. Лесникова и соавторов [Лесников и др. 2018]. Исследования потребительского спроса на санаторно-курортные услуги показывают, что менталитет потребителя изменился, а значит, должны меняться не только условия предоставления качественного сервиса, но и технологии в формировании продукта оздоровительного туризма, где гостевая политика является важной составляющей. Проведенное исследование, обработка результатов опроса позволили нам предложить концепцию развития санатория «Талкас» как «Территории энергии жизненной силы».

Маркетинговые исследования, ориентированные на привлечение современного потребителя санаторно-курортных услуг, неоднозначны с точки зрения специализации спроса и требований к показателям качества сервиса. Важную роль играет фактор отношения (в системе персонал — потребитель) не только к себе как к личности, но и к окружающей организационной системе сервиса, пониманию собственной значимости и ценностей в этой системе [Лесников и др. 2018].

По своему целевому назначению значительное количество санаторно-курортных учреждений выполняет не только оздоровительную, но и туристско-рекреационную функцию, которая в современном мире становится все более важной. Одновременно расширяется и инфраструктурный функционал санаторно-курортного комплекса: людей привлекают не только оздоровительные процедуры, но и рекреационные ресурсы в сочетании с комфортными условиями проживания и питания.

Проведенный мониторинг и аудит качества предоставляемых услуг в санатории «Талкас» показывают, что необходимы преобразования в инфраструктуре всей курортной зоны, разработка механизмов внедрения инновационной сервисной системы на всех этапах производства комплекса пакетных услуг. Следовательно, ключевая роль в обеспечении функционального качества отводится персоналу службы питания и размещения.

Мы понимаем, что для успешного функционирования санаторно-курортных предприятий важным фактором является удовлетворенность потребителей и их истинная лояльность. Необходим концептуальный поиск решений в системе качества, в самом подходе к обслуживанию отдыхающих, который может быть осуществлен на основе следующих ключевых позиций:

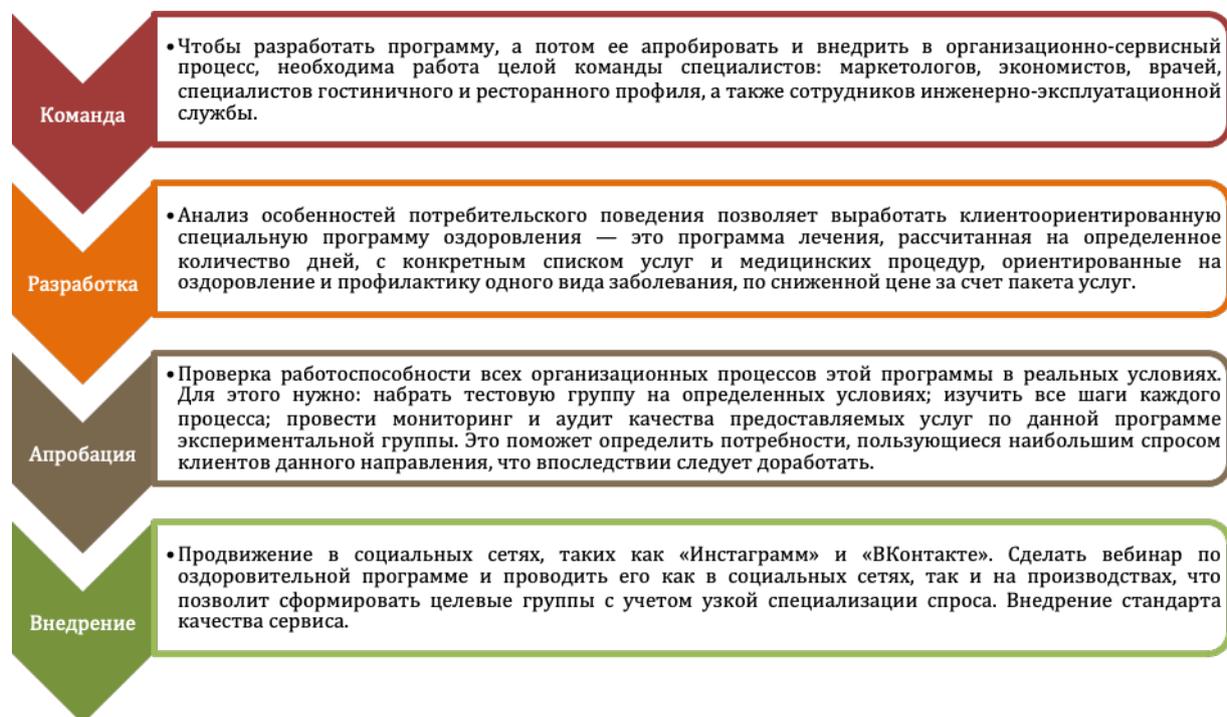
- принципов и подходов санаторно-курортного маркетинга;
- стандартов качества услуг;
- инновационной сервисной системы, где потребитель не только быстро адаптируется к существующим условиям отдыха, но и получает возможность для реализации своих потребностей в отдыхе и общении. Построение инновационной сервисной системы может быть основано на единении с природными факторами, аутентичностью и современными технологиями организации сервисных процессов. Возможно внедрение программ с различной временной интенсивностью и формами организации, с использованием различных сервисных технологий, элементов организационной культуры, традиций, сложившихся в коллективе.

Формирование клиентоориентированных оздоровительных программ на курорте является показателем высокого профессионального мастерства, потому как программы характеризуются по специализации спроса и актуальности. Для того, чтобы разработать программу, апробировать ее и внедрить в организационно-сервисный процесс, необходима работа целой команды специалистов — маркетологов, экономистов, врачей, специалистов гостиничного и ресторанного профиля, а также сотрудников инженерно-эксплуатационной службы. Важной составляющей является то, что программа не должна выходить за рамки определенной концепции, она призвана отвечать не только на запрос целевой аудитории потребителей, но и соответствовать требованиям экономической эффективности, организационно-технологическим стандартам качества.

Можно привести пример самых популярных программ, пользующихся спросом в санаторно-курортной сфере:

- программа «Постковидная реабилитация» — имеет сформировавшуюся целевую группу, для которой есть весь комплекс рекреационных и оздоровительных услуг в санаторно-курортном комплексе, в том числе индивидуальный подход, как с точки зрения сервиса, так и оздоровления;
- «Программа выходного дня» — призвана приобщать к отдыху семьи с детьми;
- «Программа лояльный гость» — ориентирована на поощрение и удержание сформировавшейся целевой аудитории потребителей;
- «Детокс-программа» — чаще всего используется в курортных отелях, где гостю предлагается во время и после процедур принимать функциональный напиток (сок, смузи) из 6–12 ингредиентов, который способствует процессу детоксикации организма;
- программа «Здоровое питание», «Wellness-программы» различных форматов и уровней.

Программы оздоровления или восстановления организма являются актуальными, вместе с тем, даже если отдыхающий ориентируется в своем выборе на определенную программу оздоровительного характера, его нельзя лишать возможности найти среди предлагаемых дополнительных услуг интересное занятие, которое будет являться прекрасным дополнением к гармоничному восстановлению организма. На Рисунке 1 представлен алгоритм формирования оздоровительной программы (продукта) для реабилитации перенесших COVID-19, где большое внимание уделено команде экспертов (специалистов), так как от их компетенций и организационно-технологического процесса зависит позиционирование и востребованность данного санаторно-курортного продукта на рынке.



**Рисунок 1. Алгоритм формирования оздоровительной программы для реабилитации перенесших COVID-19<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Разработано авторами.

Разработка концепции современного санаторно-курортного комплекса строится на векторах системы ценностей организационной культуры, характере и механизмах влияния разнообразных факторов на поведение потребителей услуг курорта, возможность определить вероятную реакцию клиентов на изменение как в стандартах качества сервиса, так и в инновационных технологиях.

Результаты исследований указывают на ключевой показатель — особенности процесса мотивации, что предоставляет возможности точно выявлять потребности отдыхающих, предлагать услуги, пользующиеся наибольшим спросом, повышать качество взаимоотношений с потенциальными отдыхающими, вызывать доверие благодаря пониманию и предугадыванию их запросов, создавать эффективную систему обратной связи с потребителями.

Для санаторно-курортной сферы наличие лояльной клиентской базы является определяющим конкурентным преимуществом; основной проблемой является то, что санатории копируют друг друга по наличию оздоровительных и дополнительных услуг, тем самым теряют уникальность, что приводит к снижению возрастного диапазона клиентской базы. Возрастная группа от 30 до 45 лет показывает низкий спрос на региональные санаторно-курортные услуги в связи с тем, что в санаториях не созданы условия для данной возрастной группы в части культурно-досуговых рекреационных услуг.

Исследование моделей потребительского поведения отдыхающих курорта [Лесников и др. 2018; Маяцкая и др. 2020] позволило нам выявить следующие показатели:

- показатели доверия потребителей с пониманием их запросов;
- приоритетные услуги как медицинского, так и сервисного характера;
- показатели, влияющие на выбор конкретного санатория отдыхающими, и то, какими предпочтениями они руководствуются;
- источники информации, используемые при выборе отдыха;
- факторы, влияющие на принятие решения в выборе санаторно-курортного продукта.

Анализ моделей потребительского поведения, позволяет выработать соответствующую стратегию уникальности санаторно-курортного комплекса и создать или усовершенствовать сервисный стандарт качества сервиса и программу лояльности, тем самым построить эффективную организационно-сервисную систему.

Разработка инновационной сервисной системы в санаторно-курортном комплексе на примере санатория «Талкас», приводит к разработке концепции курорта как «Территории энергии жизненной силы» и оценке сервисных ресурсов курортного комплекса и туристско-рекреационного потенциала Баймакского района Республики Башкортостан. Инфраструктура курорта предполагает наличие базовых объектов, предлагающих круглогодичное обеспечение отдыхающих питанием, средствами размещения, лечением и рекреационными услугами. Данное обстоятельство позволит определить показатели устойчивой конкурентоспособности и ориентирует на формирование санаторно-курортного продукта (программ) для определенной целевой аудитории (перенесших COVID-19), обеспечивающей среднегодовую загрузку курорта на 60%.

Обоснованием новой концепции курорта — «Курорт «Талкас» — территория энергии жизненной силы», послужили следующие факторы:

1. Расположение курорта в климатическом оазисе Зауралья — возле хребта Ирэндик, на восточном склоне которого находится водопад «Гадельша» — природная достопримечательность. Курорт располагается на берегу озера Талкас, которое имеет тектоническое происхождение.

На дне озера находятся залежи целебного ила (сапропеля), который используются для лечения; озеро имеет статус памятника природы. Санаторий первоначально организован в мае 1931 года как база отдыха для восстановления здоровья золотодобытчиков.

2. Вода — лечебно-столовая минеральная вода курорта содержит ионы золота, серебра, цинка, метакремниевую кислоту, магний и множество других полезных минералов. Уникальные показатели и органолептические свойства природной минеральной воды подтверждены, вода используется в бальнеотерапии.

3. Целебный воздух — зауральский воздух с густым растительным ароматом трав и цветов — имеет лечебные свойства, поскольку он насыщен большим количеством легких ионов, благотворно влияющих на организм. Своеобразен и аэрохимический состав горного воздуха: курорт расположен на высоте 600 метров над уровнем моря, со значительной концентрацией терпенов, фитонцидов, выделяемых горными породами леса и травяной растительностью. Все целительные свойства воздуха особенно эффективно проявляются при прохождении маршрута (тропы здоровья) природной гипокситерапии.

4. Природная среда — природно-климатический комплекс Зауралья — это массивы хвойной тайги, зауральские луга, озера, содержащие сапропели вулканического происхождения, которые применяются на курорте в качестве грязелечения, а также бескрайние просторы каменистых степей и горно-степных ландшафтов.

5. Рекреационные услуги — самыми востребованными видами услуг являются экскурсии, это симбиоз оздоровительного процесса и познавательного, активного и событийного туризма. По разновидности можно сочетать прогулки и отдых по пешим, конным, велосипедным маршрутам. Транспортные средства позволяют совершать более длительные экскурсии: в зимнее время на снегоходах и внедорожниках, потому как территория курорта находится на стыке историко-археологического музея-заповедника «Ирэндык», где более 400 объектов культурного наследия. Объектом посещения также может стать знаменитое на всю страну место необычайной энергии, древнее городище цивилизации Ариев «Аркаим». В летнее время можно совершать прогулки с использованием водного легкого транспорта.

### **Результаты**

Важным фактором развития концепции является совершенствование инфраструктуры курорта и всей прилегающей территории. Первый инфраструктурный объект — это средства размещения. По оценке экспертов, качество сервиса требует серьезных преобразований, в части — улучшения результата и набора необходимого количества баллов в системе классификации средств размещения. Необходимо привести в соответствие с требованиями классификации, уже имеющиеся сервисы, улучшить инфраструктуру, ввести в действие новые сервисы, отвечающие уровню национальной системы классификации «три звезды», а именно:

- 1) облагораживание территории курортной зоны, создание базовых дорожек для терренкура и прогулочных дорог до объектов культурного и природного наследия;
- 2) создание асфальтированной дорожки, ведущей к озеру «Талкас», с сооружением беседок для отдыха в контексте тематики концепции курорта;
- 3) создание дендропарка и/или ландшафтных проектов, соединяющих санаторий и озеро «Талкас»;
- 4) проведение мероприятий по улучшению ландшафтного дизайна территории санатория;
- 5) реорганизация пляжной территории озера «Талкас»;
- 6) асфальтирование парковки санатория «Талкас» и нанесение разметки на ней;

- 7) полный ремонт всех корпусов санатория «Талкас» и реконструкция 14 деревянных экодомов с элементами национальной культуры и быта башкир, населяющих территорию, — это фактор аутентичности концепции;
- 8) открытие тематических номеров в малых корпусах санатория «Талкас», что увеличит стоимость размещения и категорию комфортности номеров;
- 9) организация питания с учетом требований классификации: расширение меню, организация и внедрение программы «Здоровое питание» в формате «шведский стол» и «а la cart»; специализация на лечении органов дыхания. В санатории «Талкас» имеются все возможности для организации постковидной реабилитации: наличие терренкура, рекреационные ресурсы, комплекс медицинских услуг, кумысолечение. Большое значение в реабилитации имеют физическая активность, здоровое питание, соблюдение режима сна и отдыха, физиотерапевтические процедуры. Окружающая природная среда, положительные впечатления, создание атмосферы заботы улучшают настроение, играют важную роль в улучшении психологического состояния и иммунитета отдыхающих, перенесших COVID-19. Программа «Постковидная реабилитация» предполагает дыхательную гимнастику, кумысолечение, водную кинезотерапию, соблюдение режима сна и отдыха, массаж грудной клетки, дозированную ходьбу (терренкур), душ Шарко. Важное значение имеет правильное питание, учитывающее сопутствующие недуги отдыхающего;
- 10) соответствие персонала санатория «Талкас» современным требованиям, в первую очередь медицинского и сервисного и их ценностные и профессиональные установки на эффективную реализацию стратегии курорта;
- 11) преобразование номерного фонда. Номерной фонд должен состоять из 2-х местных номеров на 60%. С точки зрения продаж это самый востребованный формат проживания с возможностью предоставления дополнительного места для ребенка;
- 12) расширение рекреационных зон, что предоставляет возможность для общения отдыхающих;
- 13) формирование номерного фонда общим количеством не более 200 койко-мест. С развитием инфраструктуры курорта максимальное увеличение номерного фонда может достигнуть 300 койко-мест — это оптимальный объем для контроля качества обслуживания отдыхающих;
- 14) распределение номерного фонда:
- 15) 50% номеров — 1-й категории,
- 16) 10% номеров — «высшей категории»,
- 17) 40% номеров — 2-й категории (стилизованных под тематику концепции);
- 18) реконструкция корпусов — продиктована не только изношенностью, но и оценочными показателями качества сервиса. Очень часто встречающаяся ошибка при проектировании гостиничных корпусов — это то, что архитекторы не учитывают поведенческий фактор потребителей, сервисную компоненту и экологические показатели строительных материалов в оздоровительных учреждениях. Нужно предусматривать детские комнаты, номера для людей с аллергией, климатические условия, архитектурный ансамбль и ландшафтную среду;
- 19) разработка и внедрение дизайна внешнего и внутреннего пространства санаторно-курортного комплекса согласно концепции «Территория энергии жизненной силы».

Важность санаторно-курортной реабилитации людей, переболевших COVID-19, признается научным сообществом. В данный момент времени перспективой обладают исследования результатов реабилитации [Горошко и др. 2021] и выбор наиболее эффективных

их методов. основополагающие факторы качества сервиса сегодня находятся в центре внимания как ученых-исследователей [Маяцкая и др. 2020; Кобьелл 2009], так и практиков [Лесников и др. 2018; Розина 2016]. Для современного курортного менеджмента необходимо владение методикой оценки качества сервиса, эффективное ее использование в организационно-сервисном процессе, а также важно учитывать тот факт, что применяемые методики и инструменты оценки качества в международной практике санаторно-курортного дела не могут являться аксиомой по причине различной специализации спроса и ценового сегмента.

### **Заключение**

С ростом предприятий курортной сферы, растет и их конкурентоспособность. В конкурентной борьбе выигрывают только те предприятия, которые профессионально выстраивают гостевую политику и стараются сделать все возможное для удовлетворения их запросов потребностей и соблюдения стратегических решений концепции.

Санатории получили дополнительную возможность продавать путевки на оздоровительные программы в выставочных комплексах, частным лицам, организациям, перенимать опыт коллег, заключать договоры с фирмами соседних регионов, знакомиться с экономическими и правовыми условиями работы здравниц других регионов.

В Республике Башкортостан имеется весь спектр рекреационных и курортных ресурсов, который применяется для санаторно-курортного восстановления здоровья: климат, живописные ландшафты, минеральные воды и лечебные грязи, а также уникальные горячие газы и лечебный кумыс — это и составляет основу достижений санаторно-курортных комплексов Башкортостана. Ведущие санатории Башкортостана имеют высокий рейтинг по организации лечения среди курортов России. Современные технические, технологические и управленческие возможности позволяют развить санаторно-курортную сферу в высокоэффективную отрасль как по экономическим, так и по социальным показателям. Назрела острая необходимость в системной подготовке персонала, способного компетентно выстраивать организационно-сервисные процессы, не отделимые от процесса оздоровления человека.

### **Список литературы:**

Алимбеков М.М., Хайретдинова Н.Э., Хайретдинова О.А. Анализ показателей социально-экономического развития Республики Башкортостан // Актуальные вопросы права, экономики и управления: сборник статей VII Международной научно-практической конференции. Пенза: Наука и Просвещение, 2017. С. 131–135.

Горошко Н.В., Емельянова Е.К., Пацала С.В. Постковидная медицинская реабилитация: ресурсы, новые возможности и проблемы // Социальное пространство. 2021. Т. 7. № 2. DOI: [10.15838/sa.2021.2.29.5](https://doi.org/10.15838/sa.2021.2.29.5).

Кобьелл К. Искренний сервис. М.: Альпина Паблишер, 2009.

Леонтьева Л.С., Лесников А.И. Сервисные ресурсы муниципальной экономики. Ярославль: Фонд поддержки муниципальных реформ, 2007.

Лесников А.И., Котова Т.П., Валеева Р.Н. Современные подходы к формированию стандартов качества сервиса в условиях санаторно-курортных комплексов Башкортостана // Современные проблемы сервиса и туризма. 2018. Т. 12. № 2. С. 106–118. DOI: [10.24411/1995-0411-2018-10209](https://doi.org/10.24411/1995-0411-2018-10209).

Маяцкая И.Н., Лесников А.И., Котова Т.П. Современные инструменты и методы управления качеством сервиса в системе оздоровительного туризма // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 80. С. 66–83. DOI: [10.24411/2070-1381-2020-10064](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10064).

Розина Т.М. Оценка качества сервиса на основе учета ожиданий клиентов // Социальные явления. 2016. № 2(5). С. 88–95.

Усманов И.Ю., Лебедев А.И., Матвеева Л.Д. Предложения по реформированию санаторно-курортного комплекса Башкортостана в рамках развития индустрии туризма и гостеприимства // Наука сегодня: теория и практика. Сборник научных трудов международной заочной научно-практической конференции. Уфа: Уфимский государственный университет экономики и сервиса, 2015. С. 145–148.

Хаксевер К., Рендер Б., Рассел Р., Мердик Р. Управление и организация в сфере услуг. СПб.: Питер, 2002.

Шайахметов Р.Р. Лечебно-оздоровительный туризм в Башкортостане, проблемы эффективности и аспекты территориального развития // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2019. Т. 8. № 2(27). С. 371–373. DOI: [10.26140/anie-2019-0802-0093](https://doi.org/10.26140/anie-2019-0802-0093).

Янченко В.Ф. Управление качеством в сфере услуг. Системно-логистический подход: Монография. СПб.: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2001.

Brodin P. Immune Determinants of COVID-19 Disease Presentation and Severity // Nature Medicine. 2021. Vol. 27. P. 28–33. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41591-020-01202-8>.

Coraci D., Fusco A., Frizziero A., Giovannini S., Biscotti L., Padua L. Global Approaches for Global Challenges: The Possible Support of Rehabilitation in the Management of COVID-19 // Journal of Medical Virology. 2020. Vol. 92. Is. 10. P. 1739–1740. DOI: <https://doi.org/10.1002/jmv.25829>.

Kardeş S. Spa Therapy (Balneotherapy) For Rehabilitation of Survivors of COVID-19 with Persistent Symptoms // Medical Hypotheses. 2021. Vol. 146. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.mehy.2020.110472>.

Krashenyuk A.I. Covid-19: Prospects for the Treatment and Rehabilitation of Post-Covid Syndrome by Ayurvedic Method — Hirudotherapy // Acta Scientific Medical Sciences. 2021. Vol. 5. Is. 5. P. 133–144. DOI: [10.31080/ASMS.2020.05.0909](https://doi.org/10.31080/ASMS.2020.05.0909).

Lee S.M., Lee D.H. Opportunities and Challenges for Contactless Healthcare Services in the Post-COVID-19 Era // Technological Forecasting and Social Change. 2021. Vol. 167. DOI: [10.1016/j.techfore.2021.120712](https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.120712).

Remuzzi A., Remuzzi G. COVID-19 and Italy: What Next? // Lancet. 2020. Vol. 395. No. 10231. P. 1225–1228. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30627-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30627-9).

#### References:

Alimbekov M.M., Khayretdinova N.E., Khayretdinova O.A. (2017) Analiz pokazateley sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Bashkortostan [Analysis of factors of social and economic development of the Republic of Bashkortostan]. *Aktual'nyye voprosy prava, ekonomiki i upravleniya: sbornik statey VII Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Penza: Nauka i prosveshcheniye. P. 131–135.

Brodin P. (2021) Immune Determinants of COVID-19 Disease Presentation and Severity. *Nature Medicine*. Vol. 27. P. 28–33. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41591-020-01202-8>.

Coraci D., Fusco A., Frizziero A., Giovannini S., Biscotti L., Padua L. (2020) Global Approaches for Global Challenges: The Possible Support of Rehabilitation in the Management of COVID-19. *Journal of Medical Virology*. Vol. 92. Is. 10. P. 1739–1740. DOI: <https://doi.org/10.1002/jmv.25829>.

Goroshko N.V., Emel'yanova E.K., Patsala S.V. (2021) Post-COVID Medical Rehabilitation: Resources, New Opportunities and Problems. *Social'noe prostranstvo*. Vol. 7. No. 2. DOI: [10.15838/sa.2021.2.29.5](https://doi.org/10.15838/sa.2021.2.29.5).

Haksever K., Render B., Russel R., Murdick R. (2002) *Service Management and Operations*. Saint Petersburg: Piter.

- Kardeş S. (2021) Spa Therapy (Balneotherapy) For Rehabilitation of Survivors of COVID-19 with Persistent Symptoms. *Medical Hypotheses*. Vol. 146. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.mehy.2020.110472>.
- Kobjoll K. (2009) *Wa(h)re Herzlichkeit*. Moscow: Alpina Business Books.
- Krashenyuk A.I. (2021) Covid-19: Prospects for the Treatment and Rehabilitation of Post-Covid Syndrome by Ayurvedic Method — Hirudotherapy. *Acta Scientific Medical Sciences*. Vol. 5. Is. 5. P. 133–144. DOI: [10.31080/ASMS.2020.05.0909](https://doi.org/10.31080/ASMS.2020.05.0909).
- Lee S.M., Lee D.H. (2021) Opportunities and Challenges for Contactless Healthcare Services in the Post-COVID-19 Era. *Technological Forecasting and Social Change*. Vol. 167. DOI: [10.1016/j.techfore.2021.120712](https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.120712).
- Leont'eva L.S. Lesnikov A.I. (2007) *Servisnyye resursy munitsipal'noy ekonomiki* [Service resources of municipal economy]. Yaroslavl': Fond podderzhki munitsipal'nykh reform.
- Lesnikov A.I., Kotova T.P., Valeeva R.N. (2018) Modern Approaches to the Formation of Service Quality Standards in the Conditions of Health Resorts in Bashkortostan. *Sovremennyye problemy servisa i turizma*. Vol. 12. No. 2. P. 107–119. DOI: [10.24411/1995-0411-2018-10209](https://doi.org/10.24411/1995-0411-2018-10209).
- Mayatskaya I.N., Lesnikov A.I., Kotova T.P. (2020) Modern Tools and Methods of Service Quality Management in Health Tourism System. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 80. P. 66–83. DOI: [10.24411/2070-1381-2020-10064](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10064).
- Remuzzi A., Remuzzi G. (2020) COVID-19 and Italy: What Next? *Lancet*. Vol. 395. No 10231. P. 1225–1228. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30627-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30627-9).
- Rozina T.M. (2016) Evaluation of Service Quality Based on Customer Expectations. *Sotsial'nyye yavleniya*. No. 2(5). P. 88–95.
- Shayakhmetov R.R. (2019) Medical and Health Tourism in Bashkortostan, Efficiency Problems and Territorial Development Aspects. *Azimut nauchnykh issledovaniy: ekonomika i upravlenie*. Vol. 8. No. 2(27). P. 371–373. DOI: [10.26140/anie-2019-0802-0093](https://doi.org/10.26140/anie-2019-0802-0093).
- Usmanov I.Ju., Lebedev A.I., Matveeva L.D. (2015) Predlozheniya po reformirovaniyu sanatorno-kurortnogo kompleksa Bashkortostana v ramkakh razvitiya industrii turizma i gostepriimstva [Recommendations on reforming sanatorium and health-resorts of Bashkortostan as part of tourism and hospitality industry development]. *Nauka segodnya: teoriya i praktika. Sbornik nauchnykh trudov mezhdunarodnoy zaochnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Ufa: Ufimskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i servisa. P. 145–148.
- Yanchenko V.F. (2001) *Upravleniye kachestvom v sfere uslug. Sistemno-logisticheskiy podkhod* [Quality management in the service sector. System-logistics approach]. Saint Petersburg: Izd-vo RGPU im. A.I. Gertsena.

Дата поступления/Received: 13.08.2021

## Поддержка семей с детьми как направление социальной политики и задача стратегического управления: опыт и проблемы формирования информационного ресурса для анализа положения семей с детьми в регионах РФ<sup>1</sup>

### **Юдина Татьяна Николаевна**

Кандидат исторических наук, Научно-исследовательский вычислительный центр, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [yudina@srcc.msu.ru](mailto:yudina@srcc.msu.ru)

SPIN-код РИНЦ: [3068-5951](#)

### **Богомолова Анна Викторовна**

Кандидат экономических наук, доцент, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [anna.bogo@gmail.com](mailto:anna.bogo@gmail.com)

SPIN-код РИНЦ: [7732-8992](#)

### **Петухова Ольга Викторовна**

Кандидат экономических наук, Центральный экономико-математический институт РАН, Москва, РФ.

E-mail: [ovpet44@gmail.com](mailto:ovpet44@gmail.com)

SPIN-код РИНЦ: [2104-4071](#)

### **Вайншток Аркадий Пинхосович**

Кандидат технических наук, Институт проблем передачи информации им. А.А. Харкевича РАН, Москва, РФ.

E-mail: [wein@iitp.ru](mailto:wein@iitp.ru)

SPIN-код РИНЦ: [2677-7208](#)

ORCID ID: [0000-0001-5032-1038](#)

### **Аннотация**

Для разработки государственной социальной политики и конкретных программ помощи детям и семьям с детьми, наблюдения и контроля за ходом реализации программ и последующей оценки результатов необходим мониторинг и анализ положения детей и семей с детьми на базе информационного ресурса, в основе которого — система статистических показателей, характеризующих положение детей и семей с детьми во всех субъектах Российской Федерации. Качество информационного ресурса определяет уровень разработки и влияет на результативность социальных программ и эффективность бюджетных расходов на помощь детям и семьям. В России нет комплексного информационного ресурса, сбор показателей рассредоточен по нескольким ведомствам Российской Федерации, программы наблюдения не скоординированы, формат данных не согласован, показатели не могут быть интегрированы для системных и сравнительных исследований. Отсутствие полноценного ресурса сказывается на качестве разработки социальных программ, их результатах. В статье рассмотрена проблема информационной поддержки программ помощи детям и семьям с детьми. Бедные семьи с детьми — острая социальная проблема в России. По данным Росстата, в 2018 году 23% всего детского населения проживало в малоимущих домохозяйствах. Особенно тяжелая ситуация в многодетных семьях — уровень детской бедности в таких домохозяйствах приближается к 49,4%, и этот показатель значительно ухудшился по сравнению с 2013 годом. Изучение факторов, влияющих на положение детей и семей с детьми, — актуальная научная проблема, результаты исследований которой имеют важное научное значение и должны учитываться при разработке социальных программ, для анализа рисков, оценки результатов. В статье приведен анализ доступной информационной среды и оценен потенциал конструктивного развития информационной инфраструктуры в интересах поддержки программ помощи детям и семьям с детьми в субъектах РФ. Представлена информация о базе данных (БД) «Дети России», разработанной в Московском университете. Реализованные в БД функциональные возможности, содержащие инструменты представления и анализа данных, включающие также технологические решения на базе геоинформационных методов, могут поддерживать исследования на уровне, сопоставимом с разработками ведущих западных стран. БД «Дети России» может послужить базисом для создания национального информационного ресурса.

### **Ключевые слова**

Благополучие детей, информационная инфраструктура, государственная программа, бюджет, стратегическое управление, «Дети России».

<sup>1</sup> Работа частично поддержана грантом РФФИ № 20-07-00700 на проект «Разработка новой геоинформационной технологии и информационного ресурса для исследования пространственно-временных социально-экономических процессов в субъектах Российской Федерации».

## Support for Families with Children as a Direction of Social Policy and Task of Strategic Management: Experience and Problems of Forming an Information Resource for Analysing the Situation of Families with Children in Russian Federation Regions<sup>2</sup>

**Tatiana N. Yudina**

PhD, Research Computing Center, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [yudina@srcc.msu.ru](mailto:yudina@srcc.msu.ru)

**Anna V. Bogomolova**

PhD, Associate Professor, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [anna.bogo@gmail.com](mailto:anna.bogo@gmail.com)

**Olga V. Petuhova**

PhD, Central Economic Mathematical Institute of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [ovpet44@gmail.com](mailto:ovpet44@gmail.com)

**Arkady P. Vainshtok**

PhD, Institute for Information Transmission Problems of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [wein@iitp.ru](mailto:wein@iitp.ru)

ORCID ID: [0000-0001-5032-1038](https://orcid.org/0000-0001-5032-1038)

### Abstract

Monitoring and analysis of the situation of children and families with children on the basis of information resources is required for developing state social policy and specific assistance programs for children and families with children, observation and execution control of the programs, and the subsequent assessment of the results. The basis of the resource is the collection of statistical indicators, characterizing the situation of children and families with children in all subjects of the Russian Federation. The quality of the information resource determines the level of development and affects the effectiveness of social programs and the effectiveness of budget spending on the help of children and families. In Russia, there is no comprehensive information resource, the collection of indicators is dispersed over several departments, the observation programs are not coordinated, the data formats differ, the indicators cannot be integrated for system and comparative studies. The lack of a complex resource affects the quality of social programs development, their results. The article considers the problem of information support for assistance programs to children and families with children. Poor families with children are an actual social problem in Russia. According to Rosstat data in 2018, 23% of the entire children population lived in low-income households. Especially severe situation is in large families — the level of child poverty in such households is about 49.4% and this indicator has deteriorated significantly compared with 2013. The study of factors affecting the situation of children and families with children is an actual scientific problem, the research results have important scientific value and should be taken into account in developing social programs, risks analysis, and evaluating results. The article presents an analysis of the available information environment and estimating the potential for the constructive development of information infrastructure in the interests of supporting assistance programs for children and families with children in the subjects of the Russian Federation. Information on the database “Children of Russia”, developed at Lomonosov Moscow State University, is presented. The functionality implemented in the database containing data representation and analysis tools, including technological solutions based on geo-information methods, can support research at a level comparable to the development of leading Western countries. Database “Children of Russia” can serve as a basis for creating a national information resource.

### Keywords

Children well-being, information infrastructure, state program, budget, strategic management, “Children of Russia”.

### Введение

Положение детей и семей с детьми является важным аспектом социальной политики государства. Одним из первых документов, регламентирующих государственную политику в РФ по отношению к положению детей, стал принятый в 1995 году указ Президента России «Об утверждении Основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года»<sup>3</sup>. В 1998 году был принят федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»<sup>4</sup>. В 2001 году принят План действий по улучшению положения детей в России на 2001–2002 гг.<sup>5</sup> В разные годы государственную стратегию в данной сфере определяли: Концепция долгосрочного социально-экономического

<sup>2</sup> The article is partly supported by RFBR grant No. 20-07-00700 for the project “Development of new geo-information technology and information resource for researching spatial and time social-economic processes in subjects of the Russian Federation”.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 14 сентября 1995 г. № 942 «Об утверждении Основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года (Национального плана действий в интересах детей)» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/184330> (дата обращения: 20.05.2021).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 24.07.1998 N 124-ФЗ (ред. от 05.04.2021) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/12706> (дата обращения: 20.05.2021).

<sup>5</sup> Указ Президента Российской Федерации от 16.11.2001 г. № 1328 «О президентских программах по улучшению положения детей в Российской Федерации на 2001–2002 годы» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/17519> (дата обращения: 20.05.2021).

развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>6</sup>, Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>7</sup>, Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 гг.<sup>8</sup> Продолжением Национальной стратегии действий в интересах детей является объявление 2018–2027 гг. десятилетием детства<sup>9</sup>.

Анализ реализации положений документов показывает, что в связи с отсутствием в России комплексного информационного ресурса в области материнства и детства решения зачастую принимались декларативно без достаточной информационной поддержки. Отсутствие полноценной инфраструктуры статистических данных для подготовки и реализации национальных проектов отмечают исследователи [Калабихина 2015]. Этот же вывод содержится в исследовании о проблеме бедности в России, где отмечается что «недостаточное информационное сопровождение реализуемой политики поддержки семей является тормозом на пути решения данной проблемы. Особенно это касается региональной политики — «в условиях значительных межрегиональных различий, которые вызваны экономическими, социальными, природно-климатическими и прочими причинами, отсутствие данных о бедности семей с детьми не только не позволяет сравнивать регионы между собой, но и определить уровень бедности этой группы во всех регионах» [Елизаров, Сеница 2018, 30].

В многостороннем исследовании «Регионы. Пандемия и регионы» [Зубаревич 2020], а также в других работах [Зубаревич 2021] показано, что в последние годы во всех регионах России ухудшалось положение семей с детьми и от пандемии больше всего пострадали бедные семьи с детьми.

Полнота и достоверность комплексного информационного ресурса определяет уровень аналитической проработки решений, влияет на результативность социальных программ и эффективность бюджетных расходов на помощь детям и семьям.

В статье проведен анализ доступных в РФ статистических наблюдений, рассмотрены проблемы интеграции данных, собираемых различными государственными ведомствами, приведен зарубежный опыт формирования информационной инфраструктуры для исследуемой проблемной области, а также рассмотрена возможность использования базы данных (БД) «Дети России», разработанной в МГУ, в качестве базиса для создания национального комплексного информационного ресурса.

### ***Опыт исследования программ статистического наблюдения государственных ведомств и проблемы интеграции данных***

Наблюдение за предметной областью «Семья, материнство и детство» ведется как централизованным, так и нецентрализованным образом. Основные субъекты нецентрализованных наблюдений — Минздрав, Минтруд, Минпросвещения, МВД, это основные владельцы информации по проблемам детства и смежным областям.

<sup>6</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Распоряжение от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/info/6217> (дата обращения: 20.05.2021).

<sup>7</sup> Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Указ Президента Российской Федерации от 09.10.2007 г. № 1351 // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/26299> (дата обращения: 20.05.2021).

<sup>8</sup> Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35418> (дата обращения: 20.05.2021).

<sup>9</sup> Указ Президента Российской Федерации от 29.05.2017 г. № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41954> (дата обращения: 20.05.2021).

Ведомства формируют собственные программы наблюдения и алгоритмы обработки полученных данных. В открытом доступе в рамках Единой Межведомственной Информационно-Статистической Системы (ЕМИСС)<sup>10</sup>, как правило, представлен ограниченный круг показателей, зачастую отсутствуют данные в разрезе субъектов РФ.

Публикация в открытом доступе и интеграция имеющихся в ведомствах данных в рамках одного ресурса позволила бы существенно расширить информационную основу исследований проблемы бедности. Методологической предпосылкой для интеграции данных является изучение полномочий отдельных ведомств по проблематике детства и смежных с ней областей — семей, материнства, исследование программ статистического наблюдения разных ведомств и формирование структурированных перечней ведомственных показателей по проблемам детей и семей с детьми [Петухова и др. 2016].

Сложность формирования интегрированного межведомственного ресурса в значительной мере определяется отсутствием органа, ориентированного только на решение проблем семьи, материнства и детства, и неразвитостью механизма регулярного взаимодействия между отдельными участниками процесса. Это затрудняет распределение компетенций и координацию между ведомствами, порождает принятие несогласованных программ наблюдения за одним и тем же объектом.

Межведомственный характер данных привел к разбиению целостной предметной области на отдельные фрагменты. При этом зачастую даже одинаковые проблемы детства рассредоточены по разным ведомствам, что отчетливо видно на примере данных о детях-инвалидах: программы статистического наблюдения за детьми-инвалидами распределены по шести основным ведомствам (Таблица 1).

**Таблица 1. Ведомственные программы статистического наблюдения за контингентом и проблемами детей-инвалидов<sup>11</sup>**

Номер (индекс) формы статистического наблюдения и ее наименование	Орган исполнительной власти, в системе которого организовано статистическое наблюдение за детьми-инвалидами
Форма № 85-К «Сведения о деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми»	Росстат
Форма № 1-ОЛ «Сведения о детском оздоровительном учреждении»	Росстат
Форма № 1-ДОП «Сведения о деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам для детей»	Росстат
Форма № 2-соцподдержка «Сведения о средствах на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по расходным обязательствам субъекта Российской Федерации и муниципальных образований»	Росстат
Форма № 4-жилфонд «Сведения о предоставлении гражданам жилых помещений»	Росстат
Форма № 3-соцподдержка «Сведения о реализации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан за счет средств консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации»	Росстат
Форма № 19 «Сведения о детях инвалидах»	Минздрав России

<sup>10</sup> Популярные показатели // ЕМИСС [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fedstat.ru/indicators> (дата обращения: 20.05.2021).

<sup>11</sup> Составлено авторами на основании Федерального плана статистических работ (утв. Распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 671-р с изм. и доп.), альбома форм федерального статистического наблюдения // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902101255> (дата обращения: 17.05.2021).

Форма № 37 «Сведения о пациентах, больных алкоголизмом, наркоманиями, токсикоманиями»	Минздрав России
Форма № 94 (ПЕНСИИ) Приложение «Сведения о численности пенсионеров-инвалидов и суммах назначенных им пенсий»	Минтруд России
Форма № 1-ЕДВ «Сведения о ежемесячных денежных выплатах отдельным категориям граждан в связи с изменением формы предоставления льгот по расходным обязательствам Российской Федерации»	Минтруд России
Форма № 2-Т (трудоустройство) «Сведения о предоставлении государственных услуг в области содействия занятости населения»	Минтруд России
Форма № 3-собес (сводная) «Сведения о стационарных учреждениях социального обслуживания для граждан пожилого возраста и инвалидов (взрослых и детей)»	Минтруд России
Форма № 5-собес «Сведения о социальном обслуживании граждан пожилого возраста, инвалидов и лиц без определенного места жительства»	Минтруд России
Форма 1-СД «Территориальные учреждения социального обслуживания семьи и детей»	Минтруд России
Форма № 7-Д (собес) «Сведения о медико-социальной экспертизе детей в возрасте до 18 лет».	Минтруд России
Форма № 1-ИКМСЭ «Исследование удовлетворенности граждан качеством предоставления услуги по медико-социальной экспертизе»	Минтруд России
Форма № 1-ИДО «Исследование оценки инвалидами отношения населения российской федерации к проблемам инвалидов, оценки инвалидами состояния доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности, оценки признания гражданами российской федерации навыков, достоинств и способностей инвалидов, оценки уровня удовлетворенности граждан качеством предоставления государственной услуги по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации, от общего числа граждан, получивших технические средства реабилитации»	Минтруд России
Форма № 00-1 «Сведения об организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования»	Минпросвещения России
Форма № 1 (профтех) «Сведения об образовательных учреждениях, реализующих программы начального профессионального образования»	Минпросвещения России
Форма № 1-ДО сводная «Сведения об учреждениях дополнительного образования детей»	Минпросвещения России
Форма № 103-РИК «Сведения о выявлении и устройстве детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»,	Минпросвещения России
Форма № 1-НД «Сведения о численности детей и подростков в возрасте 7–18 лет, не обучающихся в образовательных учреждениях»	Минпросвещения России
Форма СПО-1 Сведения об образовательной организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования	Минпросвещения России
3-АФК Сведения об адаптивной физической культуре и спорте	Минспорт России
1-ФК Сведения о физической культуре и спорте	Минспорт России
№ 1-ДШИ «Сведения о детской музыкальной, художественной, хореографической школе и школе искусств»	Минкульт России

Уровень гармонизации межведомственных данных невысок, каждое из ведомств оперирует своей системой понятий. Так, применительно к детям в явном виде выступает понятийная проблема возрастов детей. Разные ведомства зачастую оперируют контингентами и группировками детей разных возрастов. Если в ряде случаев речь идет о законодательно определенных возрастных интервалах, как, например, в правовой статистике, то в большинстве случаев разные ведомства в формах статистического наблюдения применяют свои возрастные группировки контингента детей, не приводя убедительных обоснований для такой группировки.

Поэтому проблема формирования сводимых (сопоставимых) возрастных группировок детского контингента представляется одной из понятийных проблем, без решения которой невозможно говорить о корректной интеграции данных по детям [Петухова 2015].

В 2019 году на перспективу до 2024 года запущены национальные проекты, в том числе в таких сферах, как демография, здравоохранение, образование, культура. Социальная направленность этих проектов в значительной части ориентирована на целевую область «Семья и дети». К числу таких проектов следует отнести:

- в составе национального проекта «Демография»: проекты «Содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет», «Создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта, а также подготовка спортивного резерва», «Финансовая поддержка семей при рождении детей»;
- в составе национального проекта «Здравоохранение»: федеральный проект «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям»;
- в составе национального проекта «Образование»: федеральные проекты «Поддержка семей, имеющих детей», «Успех каждого ребенка», «Цифровая образовательная среда».

Фрагментарный спрос на данные, возникающий при разработке программных стратегических документов социальной направленности, приводит к тому, что:

- в каждом отдельном случае для этих целей проектируется и поддерживается своя система показателей;
- качество целевых индикаторов и результирующих показателей по отдельным мероприятиям программ не всегда подвергается содержательной экспертизе, необходимость в которой назрела, особенно в части показателей, разрабатываемых ведомствами. Возможно, экспертизой по согласованию состава целевых показателей (индикаторов) программных документов должна быть дополнена деятельность Росстата.

Говоря о регулярных потребителях информации о семье и детях среди федеральных органов исполнительной власти, следует отметить Министерство труда и социальной защиты. Среди направлений деятельности этого ведомства — «выработка государственной политики в сфере демографии и гендерного равенства, социальной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей, социального обслуживания населения». Департамент демографической политики и социальной защиты населения Минтруда осуществляет подготовку ежегодных докладов в Правительство в соответствии с постановлением Правительства РФ от 28 марта 2012 г. № 248 «О государственном докладе о положении детей и семей, имеющих детей, в РФ»<sup>12</sup>. Ответственность за подготовку ежегодного государственного доклада делает Минтруд не только поставщиком статистической информации о детях, но и ее важнейшим потребителем: для написания доклада привлекаются многочисленные информационные материалы тех органов исполнительной власти, статистика которых востребована для получения комплексной характеристики положения детей и семей с детьми.

<sup>12</sup> Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации за 2019 год // Минтруд России [Электронный ресурс]. URL: <https://mintrud.gov.ru/docs/1392> (дата обращения: 21.05.2021).

Следует отметить, что подготовка Доклада в значительной степени отвечает не столько ведомственным интересам Минтруда, сколько общегосударственным интересам, что становится очевидным при ознакомлении со структурой доклада. Характерно, что при написании Доклада количество внешних привлекаемых данных значительно превышает число собственных показателей Минтруда. К числу основных недостатков доклада «О положении детей и семей, имеющих детей в Российской Федерации» следует отнести ограниченный круг статистических данных в региональном разрезе, что препятствует полноценному анализу ситуации в субъектах РФ и выработке дифференцированной региональной политики в области материнства и детства.

В декабре 2018 года Президентом России был подписан Федеральный закон № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации»<sup>13</sup>, в документе подведены итоги десятилетия функционирования института, определены особенности его правового положения, основные задачи. Закон расширил полномочия института, в том числе и как регулярного системного пользователя информационных ресурсов по детям. Институт Уполномоченного по правам ребенка нуждается в комплексной характеристике предметной области для получения интегрированной оценки положения ребенка как в целом на национальном уровне, так и на уровне субъектов федерации. Для решения этой комплексной задачи Уполномоченный по правам ребенка наделен широкими полномочиями, в том числе правом запрашивать и получать в установленном порядке необходимую информацию от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

На [сайте](#) Уполномоченного по правам ребенка статистического раздела нет. Есть лишь форма для заполнения данными. Показатели, собранные по форме из субъектов РФ, представляют большой исследовательский и практический интерес, но не представлены.

Попытка решить задачу интеграции разнородных показателей, описывающих предметную область, сделана при разработке базы данных «Дети России», которая развивается в составе Университетской информационной системы РОССИЯ (УИС РОССИЯ) [Юдина и др. 2016; Юдина, Гребенюков 2018]. Интеграция ведомственных данных требует дополнения и уточнения структуры классификатора базы данных. На текущем этапе исследованы ведомственные программы статистического наблюдения и сформированы структурированные перечни ведомственных показателей по отдельным проблемам детей и семей с детьми для последующей систематизации и классификации. Подход к формированию новой версии классификатора предполагает идентификацию предметной области «Семья, материнство и детство», определение границ и объектов предметной области и выявление связей между ними. В нашем случае при проведении такой идентификации мы предлагаем использование «предметного» подхода, так как комплекс задач и информационные потребности целевой аудитории четко не определены, а спрос на информацию отдельных ведомств возникает спорадически. Это обстоятельство требует, чтобы границы предметной области «Семья, материнство и детство», входящие в нее элементы и описание связей между ними позволяли использовать возможности ресурса для реализации многих, заранее не определенных запросов на данные. В основе подхода к идентификации границ предметной области «Семья, материнство и детство» предлагается рассмотрение проблем материнства и детства как единства основных ее звеньев, представленного в виде следующих рубрик: «Демография детства», «Качества детей», «Дети как часть социума», «Качество жизни семей и детей», «Социальная инфраструктура материнства и детства», «Экономика — материнству и детству».

<sup>13</sup> Федеральный закон N 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» от 7 декабря 2018 года // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_314643](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314643) (дата обращения: 21.05.2021).

Названные рубрики представляют верхний уровень иерархии и будут дезагрегированы в соответствие с имеющимися ведомственными данными. Приведем пример уточнения только одной рубрики — «Качество детей». Рубрика является дополнением количественной оценки детского контингента и состоит из подрубрик: «Здоровье детей и здоровый образ жизни», «Охват детей системой образования», «Одаренные дети», «Дети, нуждающиеся в особой защите, и меры их поддержки».

В нашем случае только в ходе заполнения базы показателями представится возможность выявить наполненность отдельных рубрик (подрубрик). Вероятно появление пустых рубрик, что может быть связано как с отсутствием данных, так и их недоступностью.

### ***Зарубежный опыт формирования информационной инфраструктуры для мониторинга положения детей и оценки эффективности программ поддержки***

Информационные инфраструктуры для мониторинга и исследования положения детей разработаны в ряде зарубежных стран более 10 лет назад. Основные ресурсы были представлены авторами в нескольких публикациях (см., например, [Юдина и др. 2016]).

Развитие информационных инфраструктур связано с разработкой аналитических сервисов для мониторинга хода и результатов каждого этапа каждой программы и доказательной оценки эффективности государственных программ помощи детям и семьям с детьми. К исследованию и оценке программ привлечено научное сообщество и университеты.

В США с 1997 г. действует межведомственное агентство «Форум детской и семейной статистики»<sup>14</sup> с участием 23-х федеральных ведомств. Агентство сформировало и поддерживает информационную инфраструктуру для мониторинга условий жизни детей и координации деятельности государственных ведомств по вопросам помощи детям и семьям с детьми. Ежегодно с 1998 года Агентство публикует основной доклад «Дети Америки: ключевые национальные индикаторы положения детей и семей» по 41 индикатору по всем штатам страны. В дополнение к основному докладу публикуются тематические отчеты.

На основе информационной системы Агентства несколько научных центров проводят исследования эффективности государственных программ поддержки детей и семей с детьми. Один из центров — Children's Defense (Защита детей) — специализируется на исследовании бедных семей с детьми и отслеживает результаты нескольких государственных программ применительно к каждому штату страны. В опубликованном в марте 2021 года докладе<sup>15</sup> подробно рассмотрена как наиболее успешная «Программа льготной покупки продуктов». Системный анализ показателей по семьям, получающим помощь, показателей состояния здоровья детей и их школьных оценок за несколько последних лет показал улучшение этих показателей по всем штатам страны. Отмечается, что в период пандемии, когда финансирование программы было увеличено, это не дало скатиться в бедность и голодать более чем 1 млн детей. В докладе отмечается экономический эффект программы, особенно в период пандемии: каждый доллар, вложенный в программу, принес от 1,5 до 1,8 долларов за счет повышения экономической активности и новых рабочих мест<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Federal Interagency Forum on Child and Family Statistics. America's Children: Key National Indicators of Well-Being // ChildStats [Электронный ресурс]. URL: [https://www.childstats.gov/pdf/ac2019/ac\\_19.pdf](https://www.childstats.gov/pdf/ac2019/ac_19.pdf) (дата обращения: 21.05.2021).

<sup>15</sup> The State of American Children. 2021 // Children's Defense Fund [Электронный ресурс]. URL: <https://www.childrensdefense.org/wp-content/uploads/2021/04/The-State-of-Americas-Children-2021.pdf> (дата обращения: 21.05.2021).

<sup>16</sup> Там же. Р. 21.

В марте 2021 года был принят закон «План спасения Америки — 2021»<sup>17</sup>. Центр изучения бедности и социальной политики в Колумбийском университете проанализировал предусмотренные по закону меры поддержки применительно к бедным семьям. Авторы доклада на основе разработанной Центром модели доказывают, что кумулятивный эффект от программ помощи семьям с детьми (программа льготной покупки продуктов, программа поддержки безработных (предусматривает увеличение суммы и срока получения пособий по безработице, расширение числа получателей), программы поддержки малого и среднего бизнеса, включая льготные и беспроцентные кредиты для выплаты зарплаты, а также прямые выплаты наличными семьям с детьми способны сократить наполовину число бедных семей в стране в 2021 году по сравнению с 2020 годом [Parolin et al. 2021].

В отдельном докладе проанализирована ситуация в Нью-Йорке и меры по помощи бедным семьям. Для отслеживания статистики по бедности власти Нью-Йорка используют «Монитор бедности», разработанный совместно Колумбийским университетом (США) и организацией «Робин Гуд» (Robin Hood poverty-fighting organization, New York). Мониторинг был запущен в 2012 году и отслеживает данные о 2300 выбранных домохозяйствах каждые 3 месяца. Вопросы включают сведения не только о доходах, но о расходах на оплату ЖКХ, на питание, на поддержание здоровья, о помощи социальных служб, психическом состоянии (о страхах и опасениях). Отслеживается динамика бедности. В докладе отмечается, что в течение 2015–2018 гг., хотя бы в течение одного года один из пяти жителей города и один из пяти детей относились к группе бедных. Причем чернокожих и цветных граждан было в этой группе в 2 раза больше, чем белых жителей<sup>18</sup>. Власти Нью-Йорка, опираясь на данные мониторинга, предприняли ряд адресных мер, и уже к началу 2019 года, еще до пандемии, добились определенных успехов: число бедных жителей снизилось на 33%, но при этом межрасовая дифференциация возросла до 83%. По расчетам специалистов, меры, предусмотренные по Закону о спасении Америки, сократят число бедных в городе на 43%<sup>19</sup>. Отчеты по Мониторингу бедности доступны на открытом сайте<sup>20</sup>.

В Великобритании важным этапом в развитии национальной информационной инфраструктуры стала Программа «Помощь проблемным семьям» (2011–2020 гг.). Финансирование Программы закончено, но ее результаты активно обсуждаются: анализируется ход и недоработки в организации и администрировании программы, ставятся под сомнение некоторые результаты. Признается неоспоримым достижением правительства созданная информационная инфраструктура, интегрирующая данные всех уровней управления, включая подробные отчеты о финансировании программы. Особо ценные модули — данные местного уровня власти и результаты опросов участников программы. Как отмечается в одной из статей, созданная по программе информационная инфраструктура подняла на новую ступень уровень анализа и навыки специалистов в органах управления, что особенно ценно для местного уровня власти — специалисты научились системно анализировать данные и оперативно принимать решения о финансировании. От квалификации сотрудников напрямую зависит результат программы, а в итоге выигрывают не только семьи, но и правительство, подтверждая свою эффективность<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> American Rescue Plan Act of 2021 // Congress [Электронный ресурс]. URL: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1319/text> (дата обращения: 19.05.2021).

<sup>18</sup> The State of poverty and disadvantage in New York City. 2021 // Robbin Hood [Электронный ресурс]. URL: [https://www.robinhood.org/wp-content/themes/robinhood/images/poverty-tracker/pdfs/Annual\\_Report\\_Vol\\_3.pdf](https://www.robinhood.org/wp-content/themes/robinhood/images/poverty-tracker/pdfs/Annual_Report_Vol_3.pdf) (дата обращения: 21.05.2021).

<sup>19</sup> Там же. Р. 8.

<sup>20</sup> Poverty Tracker Monitor // Robin Hood [Электронный ресурс]. URL: [https://www.robinhood.org/wp-content/themes/robinhood/images/poverty-tracker/pdfs/POVERTY\\_TRACKER\\_REPORT9.pdf](https://www.robinhood.org/wp-content/themes/robinhood/images/poverty-tracker/pdfs/POVERTY_TRACKER_REPORT9.pdf) (дата обращения: 21.05.2021).

<sup>21</sup> Building Resilient Families: Third annual report of the Troubled Families Programme 2018–19 // Ministry of Housing, Communities and Local Government [Электронный ресурс]. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/790402/Troubled\\_Families\\_Programme\\_annual\\_report\\_2018-19.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/790402/Troubled_Families_Programme_annual_report_2018-19.pdf) (дата обращения: 21.05.2021).

Все данные представлены в открытом доступе, включая средства анализа показателей и обучающий компонент. Сама дискуссия в обществе стала возможной благодаря открытому доступу к данным по программе. Граждане и исследователи могут системно проанализировать ход и эффективность каждого элемента программы в каждом графстве и получить доказательства вывода. Комплексный анализ данных позволяет органам управления на всех уровнях скорректировать подходы, тактику и стратегию<sup>22</sup>.

Программа администрировалась на местном уровне. Второй неоспоримый вывод — программа укрепила локальный уровень власти, повысила уровень анализа и навыки специалистов и создала мощный потенциал и механизм управления на местах. Финансирование программы закончилось в 2020 году, но некоторые мероприятия, входившие в программу, правительство продолжает финансировать как направления социальной поддержки граждан.

В апреле 2020 года курирующим Министерством по делам градостроительства местных сообществ и управления был опубликован документ — описание информационной инфраструктуры и методов анализа данных для принятия решений по помощи проблемным семьям и контролю результатов<sup>23</sup>. Документ содержит модель управления данными (Data Maturity Model) — перечень и описание источников и показателей, необходимых для принятия обоснованных решений по помощи проблемным семьям и мониторингу результатов, оценке эффективности. Внедрение модели считается показателем высокого уровня информационной культуры и практики принятия решений в организации. Модель создана в Стэнфордском университете для поддержания бизнес-процессов в крупных фирмах<sup>24</sup>. Применение модели для информационной поддержки программ помощи проблемным семьям свидетельствует о высоком уровне информационного ресурса, сопоставимом с уровнем ресурсов большого бизнеса. Методы, разработанные по программе «Помощь проблемным семьям» [Юдина, Богомолова 2018], стали частью управленческой практики в стране, рекомендованы для использования другими министерствами Великобритании.

В Европейском союзе поддерживаются несколько статистических ресурсов по детям и семьям. В частности, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) разработала базу данных «Семья», в которую включены 70 индикаторов, характеризующих положение семей и детей в странах-членах ОЭСР<sup>25</sup>. Выделен отдельный модуль «Благополучие детей», разработан специальный инструмент, с помощью которого можно сравнивать положение детей в разных странах<sup>26</sup>.

В 2014–2018 годах в ЕС был осуществлен проект Childonomics (Детоника), цель которого — разработка методики и инструментария для оценки эффективности вложений в детей с точки зрения долгосрочных экономических и социальных последствий как для семьи, так и для местного сообщества и страны в целом<sup>27</sup>. В 2018 году был опубликован доклад

<sup>22</sup> Data gives helping hand to UK government and troubled families. 2019 // Open Access Government [Электронный ресурс]. URL: <https://www.openaccessgovernment.org/uk-government-troubled-families/56710/> (дата обращения: 21.05.2021).

<sup>23</sup> Early Help System Guide. A toolkit to assist local strategic partnerships responsible for their Early Help System. 2020 // Ministry of Housing, Communities and Local Government [Электронный ресурс]. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/878994/TF\\_Early\\_Help\\_System\\_April\\_2020.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/878994/TF_Early_Help_System_April_2020.pdf) (дата обращения: 21.05.2021).

<sup>24</sup> Stanford Data Governance Maturity Model. 2018 // Lights on Data [Электронный ресурс]. URL: <https://www.lightsondata.com/data-governance-maturity-models-stanford/> (дата обращения: 21.05.2021).

<sup>25</sup> OECD Family Database // OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/social/family/database.htm/> (дата обращения: 21.05.2021).

<sup>26</sup> OECD Child Well-being Portal // OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/social/family/child-well-being/> (дата обращения: 21.05.2021).

<sup>27</sup> Childonomics. A Conceptual Framework // Better Care Network [Электронный ресурс]. URL: [https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/2019-11/Childonomics\\_A\\_Conceptual\\_Framework.pdf](https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/2019-11/Childonomics_A_Conceptual_Framework.pdf) (дата обращения: 20.05.2021).

с выводами по итогам применения методологии<sup>28</sup>. В докладе отмечено, что цели проекта — разработать инструмент для суммирования всех затрат на программы помощи детям и семьям с детьми за несколько лет и сравнить с результатами (предполагаемыми и достигнутыми) — достичь не удалось. Главная причина неудачи — отсутствие информационной инфраструктуры. Несмотря на то, что были привлечены статистические данные из более чем 10 источников, полноценного ресурса сформировать не удалось, отсутствуют длинные временные ряды по ключевым показателям, нет алгоритмов анализа данных и т.д.

В 2017 году разработки были применены для исследований по Мальте и Румынии. Результаты, представленные в докладе, подтвердили основную проблему — отсутствие надежных статистических данных, критичным стало отсутствие финансовой статистики. Кроме того, к разработке методики не было привлечено научное сообщество: специалисты по соответствующим направлениям для определения необходимых показателей, тестирования и оценки данных, разработки моделей и алгоритмов анализа. Были отмечены также проблемы со статистическими службами двух стран из-за неспособности сотрудников организовать корректный сбор данных. Основной вывод — первый шаг любого релевантного проекта — формирование информационной инфраструктуры с детальным статистическим ресурсом.

### **Заключение**

Сравнивая результаты проектов развитых стран, можно сделать вывод, что разработка проектов по решению проблемы бедных семей возможна только на базе полноценной информационно-аналитической инфраструктуры, которая необходима для системного анализа комплекса показателей каждого этапа проектов, мониторинга и контроля за ходом их реализации и в итоге обеспечения эффективности государственных расходов на адресную поддержку детей и семей. Полноценная информационная инфраструктура лежит в основе ответственного, технологичного и современного подхода к сложной системной социальной проблеме — искоренению бедности в стране.

Одновременно надо признать, что формирование информационной инфраструктуры — долговременная и трудоемкая задача. Решить задачу возможно только совместными скоординированными усилиями государственных ведомств, бизнеса и научного сообщества.

На базе МГУ создана база «Дети России», в составе которой поддерживаются данные Росстата, характеризующие положение детей и семей с детьми в регионах страны. Текущий этап развития базы данных — дополнение показателями ведомств, ответственных за программы поддержки детей и семей с детьми. База данных «Дети России» может стать прототипом национального информационного ресурса.

Интеграция ведомственных показателей увеличит аналитический и образовательный потенциал ресурса, позволит проводить системные и сравнительные исследования, формировать типологии регионов, что имеет практическое значение при разработке, реализации и мониторинге документов стратегического планирования.

<sup>28</sup> Childonomics. Measuring the long-term social and economic value of investing in children, Summary of findings // Eurochild [Электронный ресурс]. URL: [https://eurochild.org/uploads/2020/11/Childonomics\\_summary\\_of\\_findings.pdf](https://eurochild.org/uploads/2020/11/Childonomics_summary_of_findings.pdf) (дата обращения: 26.05.2021).

**Список литературы:**

- Елизаров В.В., Сеница А.Л. Бедность семей с детьми: проблемы определения и измерения, региональные особенности // *Уровень жизни населения регионов России*. 2018. Т. 2. № 2. С. 24–33.
- Зубаревич Н.В. Влияние пандемии на социально-экономическое развитие и бюджеты регионов // *Вопросы теоретической экономики*. 2021. № 1. С. 48–60. DOI: [10.24411/2587-7666-2021-10104](https://doi.org/10.24411/2587-7666-2021-10104).
- Зубаревич Н.В. Пандемия и регионы: итоги января – августа 2020 // *Экономическое развитие России*. 2020. Т. 27. № 11. С. 91–95.
- Калабихина И.Е. О реализации национальной стратегии действий в интересах детей // *Вестник МГУ. Серия 6. Экономика*. 2015. № 6. С. 58–80.
- Петухова О.В. О проблеме идентификации целевых социальных групп в государственных программах: понятийный аппарат и статистические проблемы // *Теория и практика институциональных преобразований в России. Сборник научных трудов*. М: ЦЭМИ РАН. 2015. Вып. 33. С. 109–135.
- Петухова О.В., Богомоллова А.Б., Юдина Т.Н. О подходах к формированию межведомственных статистических ресурсов, необходимых для мониторинга выполнения социальных программ // *Вопросы статистики*. 2016. № 6. С. 61–72.
- Юдина Т.Н., Богомоллова А.В. Программа «Помощь проблемным семьям» Великобритании. Управленческие инновации и результаты // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2018. № 3. С. 164–190.
- Юдина Т.Н., Богомоллова А.В., Петухова О.В. О международном опыте формирования информационно-статистических ресурсов для поддержки социальных программ, направленных на обеспечение интересов детей // *Вопросы статистики*. 2016. № 9. С. 56–64.
- Юдина Т.Н., Гребенюков В.В. УИС РОССИЯ: База географических знаний по РФ для поддержки региональных исследований // *Труды XXI Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2018*. Санкт-Петербург, 2018. С. 22–25.
- Parolin Z., Collyer S., Curran M., Wimer Ch. The Potential Poverty Reduction Effect of the American Rescue Plan // *Poverty and Social Policy Brief No. 20411*. 2021. URL: <https://econpapers.repec.org/paper/ajibriefs/20411.htm>

**References:**

- Elizarov V.V., Sinitsa A.L. (2018) Poverty of Families with Children: Problems of Definition and Measurement, Regional Characteristics. *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii*. T. 2. No. 2. P. 24–33.
- Kalabikhina I.E. (2015) The Implementation of the National Strategy for Action on Children. *Vestnik MGU. Seriya 6. Ekonomika*. No. 6. P. 59–80.
- Parolin Z., Collyer S., Curran M., Wimer Ch. (2021) The Potential Poverty Reduction Effect of the American Rescue Plan. *Poverty and Social Policy Brief No. 20411*. Available: <https://econpapers.repec.org/paper/ajibriefs/20411.htm>
- Petukhova O.V. (2015) On the Identification Problem of Target Social Groups in Government Programs: Conceptual Apparatus and Statistical Problems. *Teoriya i praktika institutsional'nykh preobrazovaniy v Rossii. Sbornik nauchnykh trudov*. Moscow: Ts·EMI RAN. Is. 33. P. 109–135.
- Petukhova O.V., Bogomolova A.B., Yudina T.N. (2016) On Approaches to Development of Interagency Statistical Resources for Monitoring the Performance of Social Programs. *Voprosy statistiki*. No. 6. P. 61–72.
- Yudina T.N., Bogomolova A.V. (2018) British Troubled Families Program. A New Approach to Social Assistance and Innovations in Public Administration Practice. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. No. 3. P. 164–190.

Yudina T.N., Bogomolova A.V., Petukhova O.V. (2016) On the International Experience of Creating Information and Statistical Resources to Support Social Programs for Ensuring Best Interests of Children. *Voprosy statistiki*. No. 9. P. 56–64.

Yudina T.N., Grebenyukov V.V. (2018) UIS ROSSIYA: Baza geograficheskikh znaniy po RF dlya podderzhki regional'nykh issledovaniy [UIS Russia: base of geographical knowledge for the Russian Federation for support regional research]. *Trudy XXI Mezhdunarodnoy ob'yedinennoy nauchnoy konferentsii "Internet i sovremennoye obshchestvo"*, IMS-2018. Saint Petersburg, 2018. P. 22–25.

Zubarevich N.V. (2020) Pandemic and Regions: January – August 2020 Results. *Ekonomicheskoye razvitiye Rossii*. Vol. 27. No. 11. P. 91–95.

Zubarevich N.V. (2021) Influence the Pandemic at Socio-Economic Development and Regional Budgets. *Voprosy teoreticheskoy ekonomiki*. No. 1. P. 48–60. DOI: [10.24411/2587-7666-2021-10104](https://doi.org/10.24411/2587-7666-2021-10104).

Дата поступления/Received: 24.05.2021

**Правовые и политические аспекты управления  
Legal and political aspects of public administration**

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-88-104-118

**Информационная война как политический вызов постмодерна  
(по материалам парламентских выборов 1999 года)**

**Волгин Евгений Игоревич**

Кандидат политических наук, доцент, исторический факультет, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [plytony@yandex.ru](mailto:plytony@yandex.ru)

SPIN-код РИНЦ: [1885-0532](#)

ORCID ID: [0000-0002-9690-448X](#)

**Аннотация**

Парламентские выборы 1999 г. запомнились беспрецедентной дискредитацией статусных политиков, вознамерившихся бросить вызов «партии Кремля». Наиболее ярким примером «информационной вакханалии» стала авторская телепрограмма Сергея Доренко, которая была направлена на очернение лидеров избирательного объединения «Отечество — Вся Россия» (Е. Примакова и Ю. Лужкова). Практически каждый исследователь, изучающий выборы в III Думу, не может обойти вниманием этот скандальный телепроект. Вместе с тем «феномен Доренко» как важный информационно-политический фактор выборов 1999 г. пока что не получил глубокого и всестороннего осмысления. Авторы в основном ограничиваются упоминанием наиболее ярких моментов известного «предвыборного сериала», одновременно указывая на недопустимость приемов и методов, которые использовал известный «телекиллер». При этом остается неясно, почему «Программа Сергея Доренко» произвела настолько сильный политический эффект, который превзошел агитационно-пропагандистские усилия практически всех политических партий. Объяснить данный феномен исключительно одним «талантом» ведущего, виртуозно владевшего искусством черного пиара, без погружения в онтологическую суть известной медиастратегии едва ли представляется возможным. Цель данной статьи состоит в том, чтобы, несколько абстрагируясь от морально-этических оценок, рассмотреть предвыборную «Программу Сергея Доренко» как некую медиаигру, которая велась в координатах социально-культурной парадигмы постмодерна. Суть этой игры так и осталась недосягаемой для оппонентов и современников, воспринявших данный телепроект исключительно как «медиакиллерство» и «войну компромата». Следует учесть, что новое прочтение данной темы стало возможным в связи с интенсивным развитием в последние годы современных информационно-коммуникативных практик и медиадискурса.

**Ключевые слова**

С.Л. Доренко, Е.М. Примаков, Ю.М. Лужков, А.А. Вешняков, выборы, информационная война, постмодерн.

**Information War as a Political Challenge of Postmodernity  
(Based on the 1999 Parliamentary Elections)**

***Evgeny I. Volgin***

PhD, Associate Professor, Faculty of History, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [plytony@yandex.ru](mailto:plytony@yandex.ru)

ORCID ID: [0000-0002-9690-448X](#)

**Abstract**

The 1999 parliamentary elections were remembered for the unprecedented discrediting of well-known candidates who dared to challenge the “Kremlin party”. The most striking example of “information bacchanalia” was Sergei Dorenko’s author’s TV program, which was aimed at discrediting the leaders (E. Primakov and Y. Luzhkov) of the electoral association “Otechestvo — Vsy Rossiya”. Almost every researcher studying the elections to the Third Duma cannot ignore this scandalous television project. At the same time, the “Dorenko phenomenon” as an important information and political factor of the 1999 elections has not yet received a deep and comprehensive understanding. The authors generally limit themselves to mentioning the most brilliant moments of the well-known “election series”, while pointing out the inadmissibility of the techniques and methods used by the well-known “telekiller”. At the same time, it remains unclear why the “Program of Sergei Dorenko” produced such a strong political effect, which surpassed the agitation and propaganda efforts of almost all political parties. It is hardly possible to explain this phenomenon only by the “talent” of the program host, who masterfully used the art of “black PR”, without immersion in the ontological essence of the well-known media strategy. The aim of the article is to analyze “Program of Sergei Dorenko” as a kind of media game, which was played in the coordinates of the socio-cultural paradigm of postmodernity. The essence of this game remained unclear for opponents and contemporaries considering this project only as “mediamurder” and “war of compromising materials”. A new reading of this topic became possible due to the intensive development of modern information and communication practices and media discourse in recent years.

**Keywords**

S.L. Dorenko, E.M. Primakov, Yu.M. Luzhkov, A.A. Veshnyakov, elections, information war, postmodernity.

## Введение

В сентябре 2021 году нас ожидают очередные выборы в Думу. Несмотря на богатую палитру современной российской многопартийности, можно с уверенностью сказать, что грядущие выборы станут полем противоборства двух основных партий: «партии телевизора» и «партии Интернета». Обстановка чем-то напоминает ситуацию двадцатилетней давности с той лишь разницей, что тогда, в конце 1990-х, второй партии еще не существовало, а первая, в силу конфликта, возникшего «в верхах», оказалась расколотой. Тем не менее парламентские выборы 1999 г., впрочем, как и практически все последующие избирательные кампании, выигрывали не столько партии и политики, сколько телевизор. За последнее десятилетие ситуация несколько изменилась, а потому грядущая думская кампания, которая, учитывая непростую ситуацию в стране и в мире, едва ли станет для власти легкой электоральной прогулкой. В этой связи возникает необходимость еще раз обратиться к печальному опыту выборов-99, окончательно утвердивших электронные СМИ в качестве решающего электорального фактора.

В марте 1999 г. в своем последнем Послании Б. Ельцин вознамерился провести чистые, свободные, равные и демократические выборы<sup>1</sup>. В итоге избирательная кампания в III Думу стала едва ли не самой «грязной» ввиду применения различных неблагоприятных технологий, направленных на тотальную дискредитацию конкурентов. Председатель Центризбиркома А. Вешняков, подводя итоги предвыборной борьбы, констатировал: «...порой нарушались все нравственные нормы, профессиональная этика, да и законодательство о выборах. В этом вопросе мы от грязи не отмылись, а, наоборот, еще глубже в нее погрузились»<sup>2</sup>. В аналогичном ключе рассуждал председатель Совета Федерации Е. Строев: «Мы искупались так глубоко... По сути дела, мы не депутатов избирали, а унижали саму власть и самих себя»<sup>3</sup>. Факт того, что выборы-99 были «нечестными и нечистыми» признавал даже Сергей Доренко<sup>4</sup> — известный тележурналист, ставший олицетворением разгула «информационной вакханалии» на ТВ.

Избирательная кампания в стиле «жесткого компро»<sup>5</sup> произвела впечатление не только на ее участников, но и на политологов. Так, Л. Радзиховский констатировал: «Доренко дунул на Лужкова эфирным ветром — и Лужкова не стало»<sup>6</sup>. В. Никонов отмечал, что выборы обернулись борьбой государственных СМИ с отдельными партиями и политиками, а не конкуренцией партий друг с другом, как в цивилизованных странах<sup>7</sup>. И. Бунин и Б. Макаренко полагали, что настоящими бенефициарами информационных войн в 1999 г. стали коммунисты, оказавшиеся на ТВ вне критики<sup>8</sup>. А. Цуладзе указывал на то, что у «партии Кремля» из-за отсутствия идеологии не оставалось иного выбора, кроме как «раскачивать информационное пространство»<sup>9</sup>.

Аберрации телепропаганды не могли не отметить исследователи, изучавшие парламентскую кампанию 1999 г. А. Бузин назвал выборы 1999 г. последним боем за власть между двумя крупными группировками нарождавшейся новой номенклатуры: коалицией «Отечество — Вся Россия» (ОВР), включавшей тяжеловесов-губернаторов, и блоком «Единство», который опирался на российских бизнесменов-нуворишей, поддержанных центральной властью. Если блок ОВР задействовал классический админресурс, то «партия Кремля» имела явные преимущества на федеральном телевидении [Бузин 2020, 87].

<sup>1</sup> Послание Президента РФ от 30 марта 1999 г. «Россия на рубеже эпох (О положении в стране и основных направлениях политики РФ)» // Президент РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/22400> (дата обращения: 25.04.2021).

<sup>2</sup> Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 18 января 2000 г. // Государственная Дума [Электронный ресурс]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2263/> (дата обращения: 10.06.2021).

<sup>3</sup> Офитова С. Искупались // Сегодня. 1999. 24 декабря.

<sup>4</sup> Неспящие в России // Сегодня. 1999. 20 декабря.

<sup>5</sup> Калашникова Н. Кто выиграет Великую «Отечественную» // Сегодня. 1999. 2 декабря.

<sup>6</sup> Радзиховский Л. Воля Путина // Сегодня. 1999. 21 декабря; Радзиховский Л. Дым Отечества // Сегодня. 1999. 3 декабря.

<sup>7</sup> Никонов В. Особенности национальных выборов // Известия. 1999. 2 ноября.

<sup>8</sup> Бунин И., Макаренко Б. Выборы в Думу: уроки и выводы // Независимая газета. 2000. 12 января.

<sup>9</sup> Цуладзе А. Алхимия выборов // Сегодня. 1999. 22 декабря.

В последние годы появились публикации, посвященные феномену так называемого «медиакиллерства». Т. Тарасенко, раскрывая данную метафору, указывает, что к подобной категории относятся сотрудники СМИ, выполняющие оплачиваемые политические заказы на дискредитацию репутации личности, а их специализация — поиск документов, подготовка публикаций, которые вызывают, как правило, негативный резонанс. «Медиакиллеры» убивают, но при этом ликвидируют не тело, а дух, то есть имидж [Тарасенко 2017].

Особый интерес вызывает статья Е. Цуканова «Медиакиллерство как гностическая дискурсивная практика». Пытаясь постичь онтологическую сущность данного феномена, автор причисляет отдельных представителей отечественной журналистики 1990-х к «медиа-гностикам». Медиагностицизм, в свою очередь, сообразно известной интеллектуально-мистической традиции, зародившейся в I–II вв. н.э., выступает как специфический вид журналистской деятельности, задача которой заключается в том, чтобы крушить и ниспровергать любую существующую общественно-политическую систему. Именно в этих «координатах логики распада» постепенно сформировалась определенная традиция медиаработы, которая неосознанно воспринимается и приветствуется общественным мнением как «правдорубство», тогда как на самом деле «она банально пронизана мировоззрением нездорового мрачного скепсиса, по-гностически злобствующего на бытие вообще». Гностицизм, проникнув в массмедиа, стал онтологией «медиакиллерства», которое является информационным покушением на стабильно устойчивый универсум, в котором порядок доминирует над хаосом. В качестве наиболее ярких примеров Цуканов проводит дискурс-анализ творчества трех наиболее одиозных российских «медиакиллеров»: А. Невзорова, В. Познера и С. Доренко. В последнем случае материалом для изучения служит резонансное интервью, которое С. Доренко дал Юрию Дудю в августе 2018 года [Цуканов 2018].

Существует несколько исследований, непосредственно изучающих феномен С. Доренко. Так, И. Калашников на примере «Программы Сергея Доренко» изучает СМИ как инструмент отстаивания политических интересов финансовых элит в России 1999–2000 гг. Автор, ссылаясь на вышеупомянутое интервью Доренко, а также на П. Авена, П. Хлебникова и А. Константинова, подробно останавливается на деловых и дружеских отношениях, сложившихся между тележурналистом и ангажировавшим его Б. Березовским. Выборы 1999 г. Калашников называет не столько политическим соперничеством между «Единством» и ОВР, сколько враждой двух медиамагнатов — Березовского и Гусинского. Олигархи, как и в 1996 г., поддерживая тот или иной предвыборный блок, руководствовались соображениями личной выгоды. Раскрывая секрет успеха «Программы Сергея Доренко», автор подчеркивает явное превосходство ее ведущего над авторской программой Е. Киселева, вышедшей на НТВ и направленной на дискредитацию прокремлевского блока и его кандидатов. Кроме того, сами лидеры ОВР избрали в качестве стратегии оборону, тогда как Доренко и Березовский вели непрерывные информационные атаки [Калашников 2018].

Выделим работу А. Каширина, который исследует невербальные особенности авторских информационно-аналитических программ С. Доренко («Программа Сергея Доренко»), Л. Парфенова («Парфенон») и Д. Киселева («Вести недели»). Описав и проанализировав внешние атрибуты «Программы Сергея Доренко» (графическое и звуковое обрамление, цветовое оформление студии, облик ведущего), автор отмечает, что анализ собственно паралингвистических особенностей журналиста (с точки зрения использования мимики и жестов) вызывает трудности [Каширин 2017].

Российские медиавойны 1999 г. нашли отражение в англоязычной литературе. Выделим коллективный труд Р. Ениколопова, М. Петровой и Е. Журавской «СМИ и политические убеждения: российский пример». Авторы подчеркивают, что СМИ особенно влиятельны в странах со слабыми демократическими институтами, к которым относилась Россия конца 1990-х гг. Предметом исследования выступает степень влияния на электорат НТВ как единственного независимого (в понимании авторов) национального телеканала в ходе выборов 1999 г. На основании анализа статистических данных авторы показывают, что в тех регионах, где телезрители имели широкий доступ к программам НТВ, число голосов за оппозиционные партии резко возросло, тогда как популярность проправительственного блока «Единство» была не столь высокой. Вместе с тем доступ избирателей к альтернативным источникам информации, определенные политические знания, а также наличие высшего образования уменьшали эффект телепропаганды [Enikolopov et al. 2010].

Отметим статью «Медиаэффекты и российские выборы» С. Уайта, С. Оутса, И. Макаллистера. Авторы отмечают заметную диспропорцию в освещении предвыборных кампаний различных партий и блоков на выборах в III Думу. Так, если «Единству» ОРТ посвятило 28% вещания, то ОВР — лишь 15%. Причем информация о проправительственном блоке подавалась исключительно в позитивном ключе, а о губернаторской коалиции — только в негативном. Исследователи характеризуют информационную кампанию, развязанную Кремлем против наиболее опасных противников, как беспрецедентную за всю историю постсоветских выборов клеветническую акцию. Нескончаемый поток непристойной и недостоверной информации ретранслировался в основном С. Доренко (которому Березовский якобы заплатил 1 млн долл.), М. Леонтьевым и П. Шереметом. Воздействие массмедиа осуществлялось вместе с социально-экономическими и прочими факторами, влиявшими на формирование электорального выбора избирателя в посткоммунистической стране, где новые партийные структуры пока что не утвердились [White et al. 2005].

Выделим также статью М. Макфола «Парламентские выборы 1999 г. в России: партийная консолидация и фрагментация». Автор отмечает, что в 1999 г. (в отличие от парламентских выборов 1993 и 1995 гг.) Кремль играл гораздо более активную и агрессивную роль во влиянии на исход голосования. Говоря о медийном противостоянии «партии Кремля» и губернаторской коалиции, Макфол не склонен переоценивать воздействие телевидения на электоральный выбор избирателя. Автор считает, что вещание ТВ было хотя и предвзятым, но «немонолитным», так как существовали независимые периодические издания, в том числе КПРФ, которые освещали избирательную кампанию с разных сторон. Вместе с тем факт того, что государственные СМИ заняли в ходе тех выборов партийную позицию, Макфол считает плохим знаком для демократии [McFaul 2000].

Формат статьи не позволяет в полной мере отразить отечественную и зарубежную литературу, посвященную изучению медийного противостояния в ходе парламентских выборов 1999 г. Но даже краткий обзор основных публикаций позволяет сделать вывод о том, что данная тема в общем и целом неплохо отображена в исследовательской литературе. Однако, на наш взгляд, «эффект Сергея Доренко» как целостный информационно-политический фактор выборов 1999 г. пока что изучен недостаточно глубоко. Исследователи (за редким исключением) в первую очередь обращают внимание на скандальный антураж известного «политсериала». При этом остается неясно, почему «Программа Сергея Доренко» произвела настолько сильный (для избирателей) и обезоруживающий (для оппонентов) эффект,

что позволило ее автору заявить: «Я... завалил президента России и поставил нового...»?<sup>10</sup> Объяснить данный «успех» только одним «талантом» и «запредельным» цинизмом ведущего, виртуозно владевшего искусством черного пиара, без погружения в онтологическую суть известной медиастратегии едва ли представляется возможным.

Цель данной статьи состоит в том, чтобы, несколько абстрагируясь от морально-этических оценок, рассмотреть авторскую «Программу Сергея Доренко» как некую медиаигру, которая велась в координатах определенной социально-культурной парадигмы, так и оставшейся неразгаданной для политических оппонентов. Для успешного решения поставленной цели необходимо решить ряд сопутствующих задач:

- выделить общие структурно-композиционные особенности и приемы программы С. Доренко как целостной политической медиаигры;
- рассмотреть информационную войну на выборах 1999 г., развязанную против политических конкурентов Кремля, как постмодернистский вызов, обезоруживший оппонентов, не владевших приемами соответствующего дискурса;
- попытаться предложить свой сценарий стратегического поведения жертв информационной войны;
- показать безуспешные попытки Центризбиркома с помощью правовых механизмов погасить «информационные конфликты».

В ходе исследования были использованы диахронный, логический, системный, социологический, формально-юридический подходы, а также контент-анализ.

#### **«Программа Сергея Доренко»: правила и приемы медиаигры**

«[Программа Сергея Доренко](#)» выходила на ОРТ с 5 сентября 1999 по 2 сентября 2000 года. Не пытаясь пересказать в деталях каждую серию (до выборов их вышло не менее дюжины), постараемся обозначить общие структурно-композиционные особенности, которые составили «драматургию» известного телепроекта. Это, во-первых, сугубо личностный подход, который использовал С. Доренко, с сентября 1999 г. методично уничтожавший репутацию лидеров ОВР и одновременно обваливавший рейтинг самого избирательного объединения. Такой метод отличался от пропагандистских приемов президентской гонки 1996 г., в ходе которой федеральные каналы сконцентрировали основное внимание на ужасах идеологии и практики коммунизма, тогда как личность самого Г. Зюганова особо не «уничтожалась». Во-вторых, с самого начала автор и ведущий применял прием, который можно обозначить как «отзеркаливание». Доренко сторицей возвращал Лужкову все обвинения, ранее выдвинутые или поддержанные московским мэром против Ельцина и «Семьи». Журналист «на фактах» доказывал, что сам Юрий Михайлович является «бастардом ельцинизма», так как ему и его окружению также присущи коррупция, nepotизм и семейственность. В-третьих, «разоблачения» были задуманы в формате продолжающегося журналистского расследования, где одни и те же сюжеты получали развитие в последующих программах, заставляя избирателя досмотреть этот «политический блокбастер» до конца. В-четвертых, ведущий настаивал на том, что все озвученные им «сенсации» подкреплены документальным материалом или же свидетельствами очевидцев (при этом аутентичность представленных документов, а также тот факт, что в роли очевидцев подчас выступали заинтересованные лица или политические конкуренты ОВР, оставались, что называется, за кадром).

<sup>10</sup> Доренко: я, между прочим завалил Президента России и поставил другого // YouTube [Электронный ресурс]. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=E-UaXSI1HKs> (дата обращения: 01.06.2021).

Кроме того, С. Доренко регулярно приводил данные «соцопросов», которые раз за разом показывали неуклонное снижение политического доверия к Е. Примакову при одновременном росте рейтинга В. Путина (телезрителей не должен был смущать тот факт, что соцопросы проводились ФОМ по заказу ОРТ). Если в начале октября 1999 г. Примаков казался абсолютным лидером (28%), за которым с большим отставанием следовал Путин (13%), то уже 31 октября лидер ОВР впервые чуть уступил преемнику (32% против 33%). «Прорыв» Путина был удачно приурочен к его интервью, которое он дал Доренко как раз 31-го числа. Далее этот разрыв стремительно увеличивался. В начале ноября Путина поддерживало 39%, а Примакова — 26%. Одновременно в первую пятерку попал С. Шойгу, навсегда (как постановил Доренко) вытеснив с пятого места Лужкова (который, по словам телеведущего, перестал быть политиком федерального уровня). В конце ноября Примаков переместился уже на третье место (22%), пропустив вперед Зюганова (23%), а Путин продолжил свое «движение вверх» (47%). 5 декабря рейтинг премьера достиг рекордной отметки (50%). 12 декабря, накануне выборов, рост популярности преемника был приостановлен и даже немного снижен (47%), Зюганов остался «при своих» (22%), а вот Примаков выпал из «первой тройки» (17%), уступив третье место Шойгу (19%), которого некоторые называли «дублером» Путина. Демонстрация данных соцопросов сопровождалась соответствующими коннотациями, которые стигматизировали симпатизантов антикремлевских кандидатов, пока те опережали преемника.

Показатели соцопросов менялись сообразно динамике информационного давления, которое шло по нарастающей, достигнув к концу октября – середине ноября 1999 г. апогея. Причем сперва С. Доренко напал только на Ю. Лужкова, пытаясь втянуть московского мэра в губительную для него публичную дискуссию (неслучайно в одной из передач, вышедшей после выборов, мастер политической деконструкции признался, что герои его сериала преподнесли ему неоценимый подарок, втянувшись в борьбу). После того, как столичный градоначальник «заглотнул приманку», на него посыпались более тяжкие обвинения (вывод средств за рубеж, приобретение земли в Испании за взятку, оформленную как оплата одной из скульптур Церетели, широко распиаренное Москвой «безвозмездное» восстановление больницы в г. Буденновске, фактически осуществленное за счет средств Ставропольского края, покупка элитной недвижимости за рубежом за счет средств москвичей, покровительство тоталитарным сектам, подкуп федеральных судов в г. Москве, фальсификация подписных листов в ходе избирательной кампании мэра, причастность к убийству американского бизнесмена Пола Тэйтума). Вскоре жертвами телепропаганды пали Е. Примаков (после того как он в конце октября отказался прийти на встречу к Ельцину) и В. Яковлев. Бывшего премьера Доренко, ссылаясь на американские источники, обвинил в покушении на Э. Шеварднадзе. Губернатор Петербурга предстал перед телезрителями как глава криминальной столицы России.

Скандально-разоблачительные сюжеты перемежались короткими, но не менее яркими вкраплениями. Так, например, демонстрировались эмоциональные пассажи Лужкова о необходимости предоставить свободу мятежной Чечне или же о том, что Россия в случае необходимости сможет вернуть Севастополь силой (последняя фраза в конце 1999 г. еще не была политическим мейнстримом). Или же: подробнейший («с кровью») сюжет о хирургической операции, которую Примаков перенес на тазобедренном суставе, на основании чего делался далеко идущий вывод о том, что 70-летний кандидат в президенты в случае своей победы будет лечиться в течение всего четырехлетнего срока. И, наконец, репортаж о помпезном съезде движения «Вся Россия», проведенном В. Яковлевым в Таврическом дворце якобы за счет города. Ближе к концу телезрителям был предложен «клубничный десерт» в виде пикантной истории о похождениях

генпрокурора Ю. Скуратова. Активный борец с коррупцией в высших эшелонах власти, Юрий Ильич объективно подыгрывал ОВР, однако в марте 1999 г. сам стал фигурантом громкого скандала, подробности которого Доренко «скормил» своему телезрителю во всех подробностях.

Когда окончательно дезориентированный избиратель, что называется, дозрел, Доренко нанес главный удар. В программе от 14 ноября он обвинил Примакова в том, что за бывшим премьером стоит Североатлантический альянс, который активно давит на Ельцина, продвигая в преемники лидера ОВР, дабы отставить Путина и остановить российскую армию в Чечне. «НАТО голосует за Примакова», — вынес свой вердикт «телекиллер». После этого окончательно поверженные Примаков с Лужковым якобы явились к Путину и попросили прекратить информационные атаки в обмен на лояльность. Однако премьер ответил отказом. Тогда незадачливые оппоненты Кремля, по словам Доренко, начали (с подачи Примакова) искать союза с коммунистами.

Жесткое информационное давление сохранялось вплоть до выборов и продолжилось после голосования, так как электоральный процесс еще не был завершен. Таким образом, за 3,5 месяца до выборов в Думу усилиями федеральных каналов удалось серьезно деконструировать положительный образ лидеров ОВР. Вместо «людей дела», «опытных руководителей» и «государственников-патриотов», перед глазами миллионов телезрителей предстала клика «проворовавшихся лживых политиканов», которые не гнушаются заказными убийствами и готовы при случае предать национальные интересы России. С учетом того, что избирательная кампания велась под эгидой борьбы с криминалом в партийных списках, ОРТ было необходимо обнажить «уголовную сущность» губернаторского блока, показав тем самым, как «четвертая власть» противостоит попыткам проникновения в Думу преступных элементов.

### ***Информационная война как деконструкция политических оппонентов***

Практически все исследователи, изучавшие парламентскую кампанию 1999 г., признают, что блок ОВР проиграл информационную войну, вследствие чего не смог достигнуть необходимого для будущей «партии власти» результата. Многие отмечали вялую, безынициативную работу пропагандистских структур ОВР, не сумевших парировать ни одной инвективы<sup>11</sup>. Когда по завершении голосования в штабе ОВР начался поиск виновного за провалы на информационном фронте, некоторые обратили внимание на фигуру С. Ястржембского, вице-преьера Москвы, председателя Совета директоров компании «ТВ-Центр». Сергей Ястржембский, заподозренный в политических симпатиях к московскому мэру, был уволен в 1998 г. с должности пресс-секретаря Президента. Вскоре Ястржембский получил высокий пост в команде Лужкова и стал ответственным в том числе за формирование имиджа столичного мэра. Однако автор известных (как бы сказали сегодня) мемов о «крепком президентском рукопожатии» и об успешной работе главы государства «с документами», проявил беспомощность в вопросах информационного противоборства. Единственное, что сумел сделать Ястржембский, так это организовать появление на канале ТВЦ мультипликационной пародии на Доренко, а также издать многотысячным тиражом роскошно оформленный буклет с не совсем приличными частушками о политических противниках<sup>12</sup>. После того, как Ястржембский в январе 2000 г. покинул команду Лужкова и вернулся в Кремль, в печати стали появляться конспирологические версии о том, будто бывший президентский пресс-секретарь был специально внедрен в ближайшее окружение

<sup>11</sup> Чугаев С. Кто виноват в провале ОВР // Комсомольская правда. 2000. 13 января.

<sup>12</sup> Белянинов К. «Отечество» меняет ориентацию // Новые известия. 2000. 12 января.

Лужкова с целью осуществления подрывной деятельности во время избирательной кампании. Правда, в «пятую колону обиженных» журналисты также записали Примакова, вставшего над мэром, вследствие чего «свита» окончательно «уделала короля»<sup>13</sup>.

На наш взгляд, попытка объяснить поражение блока Примакова — Лужкова в информационной войне исключительно кознями «засланных казачков», действовавших в избирательном штабе ОВР (где, по свидетельству сопричастных, шла жесточайшая междоусобица), означало бы существенно упростить проблему. Если абстрагироваться от эмоциональных оценок скандального сериала С. Доренко и попытаться взглянуть на проблему более концептуально, можно предположить, что команда ОВР проиграла не столько информационную борьбу, не сумев излить на противника адекватный объем «убойного» компромата, сколько продемонстрировала абсолютное неумение действовать в непривычных условиях игры-деконструкции в стиле постмодерн<sup>14</sup>, навязанной агрессивными массмедиа. «...Постмодернист — самый отчаянный, самый азартный игрок... Он играет буквально с любым другим “игроком” — будь то история, литература, физика, архитектура, этнография, демография и пр. Играет, навязывая или пытаясь навязать партнеру любые правила, подчас самые безумные, — лишь бы было ему, постмодернисту, интересно» [Вахрушев 1999]. Разумеется, в данном случае речь шла не о какой-то возвышенной интеллектуальной игре с мировыми культурами, а о низменной политической акции, направленной на то, чтобы как можно сильнее скомпрометировать оппонента. С другой стороны, исследователи признают, что нынешние игры постмодерна «есть злейшая пародия на высокий... и элитарный... идеал Гессе»: «Они отмечены какой-то всепогружающей всеядностью — в них комбинируется во всевозможнейших видах и формах буквально все — пошлость и достижения высокой культуры, гадость и истинная красота, наглая ложь и истина...» [Там же].

С. Доренко активно использовал приемы и методы, характерные для постмодернистского дискурса: деконструкция и низложение «авторитетов», эпатаж, алогизм текстов с частой подменой тезиса («информационное наперсточничество», если пользоваться терминологией Ястржембского), постправда (обращение не к объективным фактам, а к эмоциям телезрителей), гротескное, порой доведенное до абсурда изображение тех или иных ситуаций, бриколаж, пост- и метаирония. Проще говоря: «Журналист как хотел измывался над политическими соперниками Владимира Путина, изворачивал абсолютно безобидные истории...» [Калашников 2018, 242]. В этой связи попытка связать журналистский стиль Доренко с традицией мрачного гностицизма кажется вполне органичной. Ибо, по мнению некоторых авторов, гностическое мировоззрение во многом стало предтечей философии постмодерна. «“Гностицизм — это бездна” — утверждал южноамериканский политический философ Николас Гомес Давила. Западное сознание модерна... соскользнуло в бездну... а постмодернисты в ней обосновались» [Логинов 2018].

При этом создатели «сериала» всецело следовали расхожему правилу постмодернистской «культуры публичности», сформулированному американским литературоведом С. Фишем. Согласно этому правилу, бессмысленно заботиться о том, чтобы быть правым, главное — быть интересным. Надо признать, передачи Доренко, затягивая зрителя новыми «сенсациями», аккуратно дозированными для каждого выпуска так, чтобы хватило до самых выборов, пользовались немалой популярностью. И это вполне объяснимо. Писатель Юрий Нагибин, рассуждая о секрете феноменальной популярности «поэтов шестидесятников», как-то заметил,

<sup>13</sup> Круглов М. Короля уделала свита // Новая газета. 2000. 17–23 января.

<sup>14</sup> Неудивительно, что «партия Кремля» активно сотрудничала с Фондом эффективной политики, одним из основателей которого являлся известный галерист-постмодернист Марат Гельман.

что для любого успеха необходим «привкус дешевки». Это любопытное, но отнюдь не бесспорное (для поэтов-шестидесятников) суждение куда больше подходит для характеристики продукции современных массмедиа вообще и рассматриваемой телепрограммы в частности. Контент известного предвыборного «сериала», которым компания ОРТ более трех месяцев «потчевала» электорат, состоял из низкопробных информационных поделок, эффектно преподнесенных благодаря таланту «гипнотического воздействия», которым в совершенстве владел «телеведущий-факир». «Доренко обладал буквально гипнотическим тембром, который держал зрителей в напряжении. ...Борис Ельцин назвал Доренко “самым красивым диктором” на отечественном телевидении»<sup>15</sup>. Застывшая мина на лице Доренко напоминала знаменитый немигающий взгляд исподлобья известного телегипнотизера А. Кашпировского, за десять лет до этого также «дававшего установку» миллионам советских пациентов.

Надо признать, что телеведущий отнюдь не всегда использовал приемы постмодернистской игры-деконструкции. Так, например, репортажи о ситуации в Чечне и на сопредельных территориях, с которых обычно начинался очередной выпуск, подавались вполне «социалистично» и только в позитивном ключе (эти кадры должны были работать на имидж Путина и Шойгу, «вытягивавших страну» из бездны 1990-х). Зато, когда сюжеты с Северного Кавказа заканчивались, картинка будто расплывалась и перед глазами телезрителя вновь появлялась хорошо знакомые обитатели «политической кунсткамеры» под названием «Отечество минус Вся Россия».

Что же касается Е. Примакова и Ю. Лужкова, ставших жертвами провокативной телеигры, то оба этих политика, помещенные в непривычные условия виртуальной реальности, оставались при этом людьми традиционной, по сути советской политической культуры, пытались ответить на симулятивную стратегию оппонента, используя традиционные методы и схемы, которые в условиях постмодернистского дискурса просто не работали. Поэтому любые попытки «нормально объясниться» или же доказать абсурдность выдвинутых обвинений, используя правовые методы, в ловких руках «хозяина дискурса» оборачивались комичными и жалкими попытками изобличенных «жуликов и воров» как-то оправдаться. Это, в свою очередь, провоцировало новые, куда более жесткие инвективы и осмеяния (здесь Доренко очень помогало косноязычие, которое порой допускал в своих эмоциональных ответах московский мэр). Характерным примером неэффективности традиционных методов в борьбе с политическим вызовом постмодерна стали неуклюжие действия Лужкова, который инициировал против Доренко судебный процесс о защите чести, достоинства и деловой репутации. Столичный мэр выиграл суд, который, признав факт клеветы, отсудил у обидчика не 450 млн (именно на такую сумму был подан иск), а всего лишь 100 тыс. руб. (3,7 тыс. долл.), то есть в 4,5 тыс. раз меньше требуемой суммы. Реальная победа обернулась в медиаигре очередными унижениями Лужкова, цена которого в глазах «теленаселения» катастрофически упала.

Другой пример, связанный с резонансными заявлениями лидеров ОВР, — это слух, будто Кремль пытается развалить блок, побуждая некоторых кандидатов, в том числе из первой тройки, путем шантажа или подкупа отозвать свои кандидатуры. Но этот мотив, призванный изобличить президентскую администрацию в политической коррупции, в фантазмагии Доренко обернулся (для ОВР) очередным уничижительным фарсом. Так, в одной из программ был показан сюжет о том, как Примаков «торгует членами» (название вполне соответствовало семантическим играм постмодерна). Бывший премьер обвинял некоего советника Администрации Президента по фамилии Мамут в попытке подкупа кандидата от ОВР К. Затулина. Мамут якобы обещал

<sup>15</sup> Поворознюк С. «Я хотел кровушки» // Lenta [Электронный ресурс]. URL: [https://lenta.ru/articles/2019/05/09/sergey\\_dorenko/](https://lenta.ru/articles/2019/05/09/sergey_dorenko/) (дата обращения: 27.04.2021).

Затулину 800 тыс. долл. за добровольный отказ от участия в выборах. По версии самого Затулина, он сам попросил у Мамута деньги на предвыборные нужды, на что тот ответил: что политику Затулину столько не даст, но готов помочь человеку Затулину, если он снимет свою кандидатуру. Однако далее следовало почти булгаковское «разоблачение». В кадре появлялся спикер Госдумы, коммунист Г. Селезнев, который выдавал авторитетное, экспертное заключение: «Ломанного гроша не дашь за Костю Затулина» (для КПРФ уничтожение конкурента в лице левоцентристского ОВР было крайне выгодно). Сопоставив показания Затулина и Селезнева, Доренко сделал «глубокомысленный» вывод о том, что члены ОВР «шарахаются от покупателей», так как не верят, что кто-нибудь предложит им серьезные деньги. Тележурналист, в свою очередь, выразил готовность скупать членов ОВР, согласившихся покинуть список, «по 10 долларов за каждого» (чем не пример постирони).

### **В поисках выхода из медиаловушки**

Подобных примеров можно привести множество. Однако все они доказывали: переиграть «телевизионного наперсточника» было возможно лишь посредством отказа от ведения предвыборной борьбы с помощью стандартных приемов традиционной публичной политики (дискуссий с опорой на логику и факты, соблюдения морально-этических норм, рационального, то есть в данном случае предсказуемого, поведения). Ибо все попытки Примакова и Лужкова публично обелиться выглядели как стремление выправить свое отражение в кривом зеркале. В итоге оба этих политика, вступив в «диалог с телевизором», выглядели как «брюзжащие старики» (Г. Павловский). Следует помнить, что «Программа Сергея Доренко» задумывалась как большая телепровокация, в ходе которой ее ведущий, сливая очередную порцию компромата, ожидал увидеть всплеск негативных реакций оппонентов, чтобы использовать их раздражение как некий подручный материал для дальнейших информационных диверсий (с этой точки зрения фраза Доренко о том, что «стоит только Лужкову рот открыть, как мы тут же это транслируем», становится особенно понятной). Все это чем-то напоминало бриколаж, который широко используется в постмодернистском обиходе и как раз таки означает создание предмета или объекта из подручных материалов.

Еще хуже выглядели попытки штаба ОВР слепить пародию на самого Доренко и его телепроект. Мало того что ролики получались безвкусными, но даже если бы команде пиарщиков из московской мэрии удалось-таки переиграть ОРТ, их усилия едва ли приблизили ОВР к победе на выборах, ибо Доренко в Думу не баллотировался. Наиболее оригинально в данной ситуации поступил М. Рахимов. Дабы прекратить весь этот «информационный шабаш», президент Башкортостана решил просто «выключить телевизор» (приостановил вещание ОРТ и РТР на территории республики). Но едва ли такая мера в условиях информационного общества оказалась эффективной. Доренко тут же обвинил Рахимова в сепаратизме, призвав российскую армию, успешно наводившую порядок в Чечне, «заглянуть» в Уфу (после беседы с Путиным Рахимов обещал «ненадолго» восстановить вещание). В последующих репортажах ОРТ Башкортостан предстал зоной сплошного электорального авторитаризма.

Возникает вопрос: а была ли у штаба ОВР возможность противостоять столь изощренной постмодернистской провокации? Если говорить о конкретных политиках с их традиционным менталитетом (Примакове, Лужкове, Рахимове и т.д.), то ответ будет однозначно отрицательным. Однако попытаемся абстрагироваться от конкретных личностей, павших жертвами «инфовой», и попытаемся сконструировать сугубо гипотетическую модель поведения политических лидеров, попавших в подобную ситуацию. В этом отношении любопытно выглядит мысль

В. Третьякова, высказанная в газете Березовского незадолго до выборов. Главред «Независимой...» подметил, что, несмотря на результативность кампании по «добиванию ОВР», когда миллионы избирателей уже отшатнулись от этого блока, как от «исчадия политического ада», сама эта акция грозит перейти в свою контрпродуктивную стадию, если продлится чуть дольше<sup>16</sup>. То есть речь шла об усталости электората от той агрессивно-клеветнической кампании, которую государственные каналы развязали против уважаемых политиков. Более того, «информационный террор», достигнув апогея, очевидно, уже начал вызывать у обывателя аллергию вкупе с пробуждавшимся на подсознательном уровне ощущением, что вся эта неблагоприятная акция — грандиозный медиаобман. Подобная аберрация, укрепившись она в массовом сознании, могла преподнести «партии Кремля» неприятный сюрприз на выборах.

Взяв за основу данное наблюдение, можно предположить, что наилучшей стратегией в сложившейся ситуации могло бы стать не противодействие оппоненту, а движение ему навстречу. На практике это означало активную ретрансляцию и многократное повторение выпусков авторской «Программы Сергея Доренко» всеми подконтрольными ОВР телеканалами (по системе 24/7). С одной стороны, такой подход выглядел абсурдным, так как со стороны казалось, будто политики-тяжеловесы помогают «телекиллеру» добить остатки собственного рейтинга. Но это только на первый взгляд. Подобно тому, как минус на минус в итоге все-таки дает плюс (в данном случае этот математический закон используется исключительно как фигура речи), так и усиленная «кормежка» избирателя сильно «подпорченной» продукцией ОРТ ускорила бы «эффект отторжения», переплавляя компромат в своеобразную политическую рекламу. Кроме того, массовое и непрерывное тиражирование продукции Доренко-Березовского нивелировало «сенсационный» эффект тех или иных «разоблачений», обесценивая последние. Наконец, столь неожиданным поступком лидеры ОВР как бы подчеркивали уверенность в своей «неубиваемой» репутации. В то же время губернаторы, которых часто обвиняли в номенклатурной ригидности, как бы показывали, что у них также есть чувство юмора, поэтому они приглашают своих избирателей «вместе и от души» посмеяться над выкладками «аналитика» с Первого канала (демонстрация своеобразной пост- или метаиронии).

Более того, лидеры ОВР могли пойти дальше и продолжить эту игру, не просто публично признавшись во всех обвинениях, выдвигаемых против них Доренко, но также взяв на себя иные тяжкие грехи и преступления. Например, тот же Примаков мог бы засвидетельствовать свою причастность к покушению, скажем, на Индиру Ганди, а Лужков — взять на себя все кровавые столичные разборки с 1992 по 1999 год включительно. Иными словами, речь шла о том, чтобы не противиться, а принять постмодернистский вызов и продолжить эту метаигру, но уже на своем поле и по своим правилам. Конечно, столь деструктивная стратегия была крайне рискованной и при неверной реализации грозила в лучшем случае окончательно «похоронить» блок ОВР либо превратить выборы в театр абсурда, когда простой избиратель, окончательно дезориентированный постмодернистскими игрищами элит, ответил бы политическим абсентеизмом.

Вышеописанная схема является всего лишь гипотетической моделью одного из возможных вариантов действий политиков, попавших в «ловушку» агрессивной информационной войны. В любом случае, как бы ни выглядел предполагаемый ответ, он должен был стать простым и оригинальным. Описанный выше подход оказался бы для регионального начальства (морально еще не готового к тому, чтобы стать героями рассказов В. Пелевина или В. Сорокина) просто невыносимым.

<sup>16</sup> Третьяков В. О разном — 3 // Независимая газета. 1999. 4 декабря.

### Центризбирком и проблема незаконной агитации на ТВ

В ситуацию попытался вмешаться А. Вешняков. Председатель Центризбиркома обещал прекратить информационные войны на телевидении любыми способами — вплоть до лишения каналов лицензий: «Общество уже устало слышать и видеть ту грязь, которая льется потоками»<sup>17</sup>. 29 октября 1999 г. ЦИК направил в Министерство по делам печати представление, в котором содержание авторской «Программы Сергея Доренко» квалифицировалось как осуществление агитационной деятельности против лидеров блока ОВР<sup>18</sup>. Центризбирком, ссылаясь на Закон «О выборах депутатов...», напирал на то, что СМИ и журналисты не являются самостоятельными субъектами агитационной деятельности. ЦИК предложил Минпечати принять меры для пресечения противоправной агитации, проводимой ОРТ.

31 октября А. Вешняков лично пришел на передачу С. Доренко и обвинил телекомпанию ОРТ в нарушении правил ведения предвыборной агитации, а самого ведущего — в давлении на избирателя<sup>19</sup>. Доренко, в свою очередь, ссылаясь на Конституцию, гарантирующую свободу слова, утверждал, что лишь информирует избирателя о криминале, рвущемся во власть. На это Вешняков аккуратно заметил, что журналист выполняет совсем «другую работу». Ему, архангельскому корабелу, бывшему секретарю райкома КПСС<sup>20</sup>, было сложно понять, в какие игры играет Доренко, ставя в один ряд Е. Примакова и С. Михайлова («Михася», считавшегося лидером солнцевской ОПГ), также пробивавшегося в Думу по списку ЛДПР.

Что касается Минпечати, то его глава М. Лесин, игравший в «команде Кремля» еще во времен президентских выборов 1996 г., не спешил выполнять предписание Центризбиркома. Ранее министра уже вызывали в Совет Федерации, где Лужков безрезультатно требовал от него воздействовать на ОРТ. Теперь Лесин и вовсе заявил, что министерство не будет принимать по отношению к ОРТ каких-либо санкций за нарушение избирательного законодательства. Ибо, по его словам, сам закон «О выборах депутатов...» фактически наложил мораторий на свободу слова во время проведения избирательной кампании, нарушая не только закон «О СМИ», но и Конституцию. Слова министра, поразительным образом напомиавшие логику Доренко, означали фактический отказ чиновника соблюдать требования неправильного, с его точки зрения, избирательного законодательства. Справедливости ради стоит отметить, что Минпечати все-таки вынесло ОРТ предупреждение, но лишь 15 декабря, когда основная информационная игра была сыграна (лужковский ТВЦ к тому моменту имел уже два министерских предупреждения)<sup>21</sup>.

Позже ситуацию рассмотрела Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ, которая в общем признала факт ведения Доренко предвыборной агитации против ОВР. Однако, буквально руководствуясь ст. 8 ФЗ «О выборах депутатов...», члены Палаты, указав на отсутствие прямых призывов к голосованию за или против тех или иных кандидатов, пришли к выводу, что известная программа и ее автор не вышли за рамки норм действующего избирательного законодательства [Скайнер 2001]. Такой подход свидетельствовал о том,

<sup>17</sup> Сухова С. Это — первое // Сегодня. 1999. 30 октября; Барахова А., Трегубова Е., Камышев Д. ЦИК угрожает по-хорошему // Ъ. 1999. 22 октября; Лацис О. Избирком избирает сам // Новые известия. 1999. 2 ноября.

<sup>18</sup> Об информации Рабочей группы по контролю за соблюдением участниками избирательного процесса порядка и правил проведения предвыборной агитации при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901813770> (дата обращения: 05.04.2021).

<sup>19</sup> Программа Сергея Доренко (эфир от 31.10.99) // YouTube [Электронный ресурс]: URL: <https://www.youtube.com/watch?v=wVciK18nEeA&t=3659s> (дата обращения: 31.03.2021).

<sup>20</sup> А. Вешняков окончил Архангельское мореходное училище и вплоть до конца 1970-х гг. работал механиком на судах Северного морского пароходства. Затем, продвинувшись по партийной линии, в конце 1980-х гг. стал секретарем Архангельского райкома КПСС: Вешняков, Александр. Чрезвычайный и полномочный посол России в Латвийской республике // [Электронный ресурс]. URL: <https://lenta.ru/lib/14172372/> (дата обращения: 05.04.2021).

<sup>21</sup> Бабиченко Д. «Честность и чистота» — на тройку с минусом // Сегодня. 1999. 20 декабря; Ростова Н. «Бульдозер» медиарынка // Медуза (СМИ, выполняющее функции иностранного агента) [Электронный ресурс]. URL: <https://meduza.io/feature/2015/11/07/bulldozer-mediarynka> (дата обращения: 06.04.2021).

что члены Палаты руководствовались не духом, а исключительно буквой закона о выборах, ибо не усмотрели в действиях ОРТ осуществления целенаправленной систематической публичной и, главное, бездоказательной дискредитации политиков из первой тройки списка ОВР, направленной на то, чтобы подорвать доверие избирателей к этому объединению и таким образом повлиять на их окончательный выбор. Фактически речь шла о злоупотреблении правом на предвыборную агитацию или же свободу слова, которую так «чутко» оберегали Доренко и Лесин. В итоге программу С. Доренко осудило лишь Большое жюри союза журналистов России, мнение которого «мастер постиронии» тут же обратил в скабрзную шутку.

Не до конца ясна позиция А. Вешнякова, столь рьяно начавшего борьбу с информационными войнами. Почему глава ЦИК, не найдя поддержки Минпечати, не обратился в Верховный Суд? Осмелимся предположить, что основной причиной могло стать нежелание главы ЦИК обострять и без того непростые отношения с Кремлем. Сам факт того, что Вешняков изначально обратился не в суд, а в Минпечати, воспринимался как попытка ЦИК переложить ответственность на министерство, явно не склонное идти на конфронтацию с влиятельными СМИ<sup>22</sup>. «Да, я не доволен чистотой избирательного процесса, все грани уже переступили, пора одуматься», — обреченно заявил Вешняков накануне голосования<sup>23</sup>. Впоследствии Александр Альбертович оценил честность и чистоту избирательной кампании «на три с минусом». Глава ЦИК сетовал на то, что ряд политических организаций оказались далеки от ведения нормальной политической борьбы, а государственные телекомпании ввязались в эту борьбу в масштабах, которых еще не было на федеральных выборах. Что касается государственных структур, которые могли повлиять на «чистоту и честность» выборов, то они, по словам главы ЦИК, бездействовали<sup>24</sup>. Последний упрек в какой-то степени можно было также адресовать самому Вешнякову, который до конца не использовал все правовые возможности для ослабления «телевакханалии».

### **Заключение**

19 декабря 1999 г. список избирательного объединения «Единство» получил в федеральном округе более 23%. Блок ОВР отставал от «Медведей» почти вдвое (13%). С. Доренко, исподволь подчеркивая собственную заслугу в деле разгрома губернаторской коалиции, заявил, что при таком результате «Примаков просто должен пойти и повеситься»<sup>25</sup> (лидер ОВР рассчитывал как минимум на 25%). Однако по мажоритарной системе «Медведю» удалось провести лишь 9 кандидатов, тогда как ОРВ — 29<sup>26</sup>. Таким образом, в одномандатных округах «информационное оружие» оказалось неэффективным. Нетрудно предположить, чем бы закончились для «партии Кремля» эти выборы, добейся Ельцин во второй половине 1990-х гг. отмены смешанной избирательной системы [Волгин 2020]. А так федеральному телевидению достаточно было выбить первую тройку из федерального списка конкурирующей организации, чтобы лишить губернаторскую фронду серьезных политических перспектив. Таким образом, политическое «медиакиллерство» стало частью электоральной стратегии Кремля, суть которой заключалась в реформировании многопартийных выборов в борьбу отдельных кандидатов в «общефедеральном одномандатном» округе так, чтобы ко дню голосования все конкуренты уже были серьезно дискредитированы.

<sup>22</sup> Сухова С. ЦИК против свободы слова // Сегодня. 1999. 5 ноября.

<sup>23</sup> Козырева А. ЦИК подводит черту // Российская газета. 1999. 16 декабря.

<sup>24</sup> Бабиченко Д. «Честность и чистота» — на тройку с минусом // Сегодня. 1999. 20 декабря.

<sup>25</sup> Неспящие в России // Сегодня. 1999. 20 декабря.

<sup>26</sup> Результаты выборов в Думу III созыва // Политика [Электронный ресурс]. URL: <http://www.politika.su/fs/gd3rezv.html> (дата обращения: 14.05.2021).

Итак, выборы 1999 г. (вслед за президентской кампанией) окончательно превратили электронные СМИ в решающий фактор избирательного процесса. При этом информационные войны велись отнюдь не только против конкретных кандидатов, но и против избирателя. Ибо само это понятие можно трактовать как осуществление при помощи СМИ незаконной агитации и дезинформации в целях оказания давления на электорат. Информационная война имела особый эффект, так как велась в дезорганизованном и дезориентированном обществе, все еще пребывавшем в шоковом состоянии после недавно пережитых терактов. Но в отличие от незатейливого антикоммунизма а la «Голосуй, или проиграешь» проект Сергея Доренко предстал неким постмодернистским театром абсурда, где режиссеры не были лишены творческого начала, а актеры настолько сильно прониклись постановкой, что не смогли выйти за рамки уготованного им сценария.

### Список литературы:

- Бузин А.Ю. Российские выборы: изнутри, снаружи, сбоку. М.: КнигИздат, 2020.
- Вахрушев В.С. Постмодернизм... И несть ему конца? // Волга. 1999. № 10. URL: <https://magazines.gorky.media/volga/1999/10/postmodernizm-i-nest-emu-koncza.html>
- Волгин Е.И. Проблема сохранения смешанной избирательной системы в РФ во второй половине 1990-х гг. // Вестник Московского университета. Серия 8. История. 2020. № 6. С. 116–142.
- Калашников И.Е. СМИ как инструмент отстаивания политических интересов финансовых элит в России 1991–2000 гг. на примере «Программы Сергея Доренко» // Молодой ученый. 2018. № 24(210). С. 241–244.
- Каширин А.А. Сравнительный анализ экстралингвистических особенностей авторских информационно-аналитических телепрограмм // Экология языка и коммуникативная практика. 2017. № 4. С. 59–71.
- Логинов Г.А. Цивилизация постмодерна как гностическая цивилизация и торжество небытия // Credo New. 2018. № 2. URL: <http://credo-new.ru/archives/1368>.
- Скайнер Л. Публичные выборы и частные интересы. Роль СМИ в российских парламентских выборах 1999 года // Конституционное право. Восточноевропейское Обозрение. 2001. № 4. С. 30–42.
- Тарасенко Т.П. Медийные метафоры в предвыборном дискурсе как трансляторы лингвоментальной картины мира // Филологические науки. Вопросы теории и практики. 2017. № 12-3. С. 167–170.
- Цуканов Е.А. Медиакиллерство как гностическая дискурсивная практика // Дискурс-Пи. 2018. № 3-4(32-33). С. 183–191. DOI: [10.17506/dipi.2018.33.4.183191](https://doi.org/10.17506/dipi.2018.33.4.183191).
- Enikolopov R., Petrova M., Zhuravskaya E. Media and Political Persuasion: Evidence from Russia // American Economic Review. 2010. Vol. 101. No. 7. P. 3253–3285. DOI: [10.1257/aer.101.7.3253](https://doi.org/10.1257/aer.101.7.3253).
- McFaul M. Russia's 1999 Parliamentary Elections: Party Consolidation and Fragmentation // Demokratizatsiya. 2000. Vol. 8. No. 1. P. 5–23.
- White S., Oates S., McAllister I. Media Effects and Russian Elections // British Journal of Political Science. 2005. Vol. 35. No. 2. P. 191–208. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123405000116>.

**References:**

- Buzin A.Yu (2020) *Rossiyskiye vybory: iznutri, snaruzhi, sboku* [Russian elections: from the inside, from the outside, from the side]. Moscow: Knizdat.
- Enikolopov R., Petrova M., Zhuravskaya E. (2010). Media and Political Persuasion: Evidence from Russia. *American Economic Review*. Vol. 101. No. 7. P. 3253–3285. DOI: 10.1257/aer.101.7.3253
- Kalashnikov I.E. (2018) SMI kak instrument otstaivaniya politicheskikh interesov finansovykh elit v Rossii 1991–2000 gg. na primere «Programmy Sergeya Dorenko» [Mass media as a tool to defend the political interests of financial elites in Russia 1991–2000. On the example of “Sergei Dorenko’s Program”]. *Molodoy uchenyy*. No. 24(210). P. 241–244.
- Kashirin A.A. (2017) Extralinguistic Peculiarities of “Analysis and Interpretation” TV Programs: Comparative Analysis. *Ekologiya yazyka i kommunikativnaya praktika*. No. 4. P. 59–71.
- Loginov G.A. (2018) Postmodern Civilization as Gnostic Civilization and the Triumph of Non-Being. *Credo New*. No. 2. Available: <http://credo-new.ru/archives/1368>
- McFaul M. (2000) Russia ‘s 1999 Parliamentary Elections: Party Consolidation and Fragmentation. *Demokratizatsiya*. Vol. 8. No. 1. P. 5–23.
- Skayner L. (2001) Publichnyye vybory i chastnyye interesy. Rol’ SMI v rossiyskikh parlamentskikh vyborah 1999 goda. [Public elections and private interests. The role of the media in the 1999 Russian parliamentary elections]. *Konstitutsionnoye pravo. Vostochnoyevropeyskoye Obozreniye*. No. 4. P. 30–42.
- Tarasenko T.P. (2017) Media Metaphors in the Pre-Election Discourse as Translators of Linguo-Mental Worldview. *Filologicheskiye nauki. Voprosy teorii i praktiki*. No. 12-3. P. 167–170.
- Tsukanov E.A. (2018) Mediakillerism as a Gnostic Discursive Practice. *Diskurs-Pi*. No. 3-4 (32-33). P. 183–191. DOI: [10.17506/dipi.2018.33.4.183191](https://doi.org/10.17506/dipi.2018.33.4.183191).
- Vakhrushev V.S. (1999) Postmodernizm... I nest’ emu kontsa? [Postmodernism... And there is no end to it?]. *Volga*. No. 10. Available: <https://magazines.gorky.media/volga/1999/10/postmodernizm-i-nest-emu-koncza.html>
- Volgin E.I. (2020) The Problems of Maintaining the Mixed Electoral System in the Russian Federation in the Second Half of the 1990s. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 8. Istoriya*. No. 6. P. 116–142.
- White S., Oates S., McAllister I. (2005) Media Effects and Russian Elections. *British Journal of Political Science*. Vol. 35. No. 2. P. 191–208. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123405000116>.

Дата поступления/Received: 10.07.2021

## Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области: правовое регулирование и практика

**Никитина Анна Алексеевна**

Аспирант, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [annanikitina.78@mail.ru](mailto:annanikitina.78@mail.ru)

SPIN-код РИНЦ: [9295-6722](https://www.rincc.ru/author/9295-6722)

ORCID ID: [0000-0001-7339-8580](https://orcid.org/0000-0001-7339-8580)

### Аннотация

В статье рассматривается современная практика применения форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области. Актуальность исследования заключается в возрастающей роли местного самоуправления в решении ключевых вопросов социально-экономического развития территорий на основе баланса между органами публичной власти и институтами гражданского общества. В результате применения в работе междисциплинарного подхода и сравнительного анализа удалось выявить политические и иные особенности региона в области организации местного самоуправления, выделить наиболее востребованные формы осуществления населением местного самоуправления и специфику их практического применения, установить общий уровень гражданской инициативы и активного участия населения Ростовской области. В ходе исследования были определены проблемы соответствия правового регулирования реальной практике; роли государственных органов и общественных организаций в развитии местного самоуправления; особенности функционирования институтов демократии, характерные для Ростовской области. Как показывает анализ сложившейся практики, наиболее востребованными формами непосредственного народовластия являются лишь те из них, которые формально необходимы для наступления юридически значимых последствий и иницируются органами местного самоуправления. В заключении сделаны выводы о необходимости расширения непосредственного прямого участия граждан во всех сферах местной жизни, для чего требуется дальнейшее совершенствование как федерального, так и регионального законодательства по данному вопросу с учетом региональных особенностей. Кроме того, необходимо актуализировать вопросы поиска, разработки и тиражирования успешных практик осуществления местного самоуправления на территории муниципальных образований Ростовской области.

### Ключевые слова

Местное самоуправление, муниципальное образование, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, правовое регулирование местного самоуправления, муниципальные практики, гражданское общество.

## Forms of Direct Civil Participation in Local Administration in the Rostov Region: Legal Regulation and Practice

**Anna A. Nikitina**

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

E-mail: [annanikitina.78@mail.ru](mailto:annanikitina.78@mail.ru)

ORCID ID: [0000-0001-7339-8580](https://orcid.org/0000-0001-7339-8580)

### Abstract

The article focuses on the modern practice of implementing forms of population direct participation in local administration in the Rostov region. The growing role of local administration in solving important issues of socio-economic development of territories on the basis of a balance between public authorities and civil society institutions determine the relevance of the topic. As a result of using an interdisciplinary approach and comparative analysis, it was possible to identify political and other features of the region in local administration, to determine the most popular forms of local self-government, to establish the general level of civil initiative of Rostov region population. The author defines the problems of conforming legal regulation with actual practice; the role of the state and civil society organizations in the development of local self-government; the features of democratic institutions functioning in the Rostov region. As analysis of the current practice shows, the most popular forms of direct democracy are formally necessary for the onset of legally consequences and are initiated by municipal authorities. It is concluded that it is necessary to expand the direct participation of citizens in all spheres of local life. It is also necessary to improve legislation on this issue, taking into account regional characteristics. It is important to update the issues of searching, developing and replicating successful practices of local self-government in the municipalities of the Rostov region.

### Keywords

Local administration, municipal union, forms of direct civil participation in local administration, legal regulation of local administration, municipal practices, civil society.

### Введение

Совершенствование местного самоуправления является необходимым условием для успешного социально-экономического развития страны, ее регионов и муниципальных территорий. Ключевым фактором эффективного функционирования такого сложного социально-экономического института, как местное самоуправление, выступает органичное сочетание элементов

публичной власти и современного гражданского общества, реализующего конституционный принцип самостоятельного решения населением вопросов местного значения. Включенность граждан в процесс выработки и принятия решений на местном уровне ведет к выстраиванию долгосрочного диалога между органами публичной власти и обществом в определении единой стратегии развития муниципального образования; является залогом становления полноценного, самостоятельного и ответственного гражданского общества. Однако низкий уровень гражданской инициативы в решении вопросов местного значения становится значительным препятствием на пути развития местного самоуправления.

В представлении россиян институт местного самоуправления часто выступает как низовой уровень государственной власти, но не как форма народовластия. В научном сообществе также существуют различные точки зрения касательно правовой природы местного самоуправления. Ряд исследователей рассматривает местное самоуправление как составную часть государственной власти. Так, Н.Г.Чеботарев полагает, что «муниципальная власть по своей природе является разновидностью государственной власти на местном уровне. Потому и органы местного самоуправления — не что иное, как местные органы государственной власти» [Чеботарев 2015, 15]. Другие исследователи не согласны с таким видением природы местного самоуправления: к примеру, Л.Т.Чихладзе и Е.Ю.Комлев справедливо замечают, что «самоуправление, являясь формой организации догосударственного общества, появилось до образования государства. В связи с этим сложно говорить об исключительно государственной природе местного самоуправления» [Чихладзе, Комлев 2015, 28]. По мнению А.А.Уварова, «идея местного самоуправления — это прежде всего идея демократизации власти в государстве, ее децентрализации в разумных пределах» [Цит. по: Овчинников 2017, 43]. В зарубежной научной литературе зачастую встречается мнение о местном самоуправлении как институте, способном возложить на себя часть административных функций, тем самым «разгрузить» органы государственного управления и дать им возможность сосредоточиться на общенациональных задачах стратегического характера и обеспечении условий для их решения [Laffin 2018; Slack, Bird 2013; Wayenberg, Kuhlmann 2018].

На наш взгляд, справедливо утверждение В.Ю.Васильева о том, что «местное самоуправление является важной формой народовластия, оно служит как бы «продолжением» государственной деятельности на местах, но с качественно особым, а именно решающим участием населения городов и сел в организации местной жизни» [Васильев 2019, 38–35]. Именно как форма народовластия местное самоуправление гарантировано Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации: «...самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций». Местное самоуправление является наиболее приближенным к населению муниципального образования уровнем публичной власти; «народным органом», который осознанно и самостоятельно создан жителями муниципальной территории для решения местных проблем и должно основываться на их активном участии.

Местное самоуправление как деятельность граждан по осуществлению народовластия имеет свои формы реализации, которые определены в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). В главе 5 данного закона закреплены следующие формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления:

местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; староста сельского населенного пункта; публичные слушания; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления<sup>1</sup>. Предложенный законом перечень является открытым, так как могут применяться и другие формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Так, по мнению исследователя Е.С. Шугриной, вовлеченность населения в местное самоуправление связана с увеличением контрольных функций населения за деятельностью органов власти, и, соответственно, должны применяться различные формы общественного контроля [Шугрина 2019, 111].

Не вдаваясь в подробности проблемы разграничения и классификации форм, отметим, что положениями Федерального закона № 131-ФЗ не закреплены четкие разделения на формы непосредственного осуществления местного самоуправления и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Данный вопрос является дискуссионным в среде как теоретиков, так и практиков местного самоуправления. Так, к примеру, Р.В. Петухов относит к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления такие виды деятельности, как местный референдум, муниципальные выборы, сходы граждан и др., считая, что важным признаком таких форм является их императивный и окончательный характер в отношении наступления правовых последствий для жителей муниципального образования. Основная же роль населения при реализации форм участия носит консультативный характер и ограничивается представлением мнения относительно той или иной проблемы, в то время как решение проблемы возлагается на местные органы власти [Петухов 2016, 46].

Большинство из перечисленных форм осуществления местного самоуправления предполагает высокий уровень активности граждан, при этом не столько политической активности, которая ассоциируется с электоральным поведением, сколько социальной активности в решении местных проблем. Важно понимать, что, несмотря на существенное разнообразие установленных в Федеральном законе № 131-ФЗ форм реализации местного самоуправления, на практике наиболее активно применяются формы, организацию которых, согласно законодательству, могут инициировать муниципальные органы власти, например муниципальные выборы или публичные слушания.

По результатам ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления, публикуемого Министерством юстиции Российской Федерации<sup>2</sup>, в 2020 году было проведено около 9,3 тыс. избирательных кампаний по выборам в органы местного самоуправления в 83 субъектах Российской Федерации. Публичные слушания проводились в общей сложности более 63 тысяч раз. Местные референдумы организовывались 21 раз в 3 субъектах Российской Федерации и касались вопросов введения самообложения. Следует отметить, что

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/186367/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>2</sup> Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года) // Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: [http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Minyust\\_RF\\_Doklad\\_o\\_ezhegodnom\\_monitoringe\\_2019\\_-2020.pdf](http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Minyust_RF_Doklad_o_ezhegodnom_monitoringe_2019_-2020.pdf) (дата обращения: 20.07.2021).

активность граждан по проведению местных референдумов снизилась более чем в 5 раз по сравнению с 2019 годом, что объясняется неблагоприятной эпидемиологической обстановкой, не располагающей к публичным мероприятиям.

Такая форма осуществления местного самоуправления, как сход граждан, в 2020 году реализовывалась в 70 поселениях 16 субъектов Российской Федерации. Общественные обсуждения применялись более 15 тыс. раз, собрания граждан — более 33 тыс. раз, конференции (собрания делегатов) — более 3,8 тыс. раз, опросы граждан — более 1,2 тыс. раз. Около 200 раз органами местного самоуправления рассматривались гражданские правотворческие инициативы, примерно в половине случаев результатом такого рассмотрения стало принятие соответствующих муниципальных правовых актов.

Некоторые формы осуществления местного самоуправления применялись в 2020 году крайне редко либо не применялись совсем. Так, например, голосование по вопросу об изменении границ между муниципалитетами проводилось всего один раз, а голосования по отзыву депутатов выборных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в России не проводились и не инициировались.

Наиболее востребованными формами участия населения в решении вопросов местного значения являются территориальное общественное самоуправление (ТОС) и сельские старосты. ТОС является реально существующей практикой, играющей важную роль в жизни многих российских муниципальных образований, его распространение с каждым годом заметно возрастает. Так, если в 2014 году действовало около 21 тысячи органов ТОС, охватывающих 4,5 тыс. муниципалитетов в 33 регионах России, то в 2020 году насчитывалось уже около 35 тысяч ТОС, уставы которых зарегистрированы в 6,5 тыс. муниципальных образований, представляющих 81 субъект Российской Федерации [Шугрина, Иванова 2018, 8–11]. Институт сельских старост также получил значительное распространение в ряде регионов России. К 2020 году сельские старосты назначены более чем в 29 тыс. населенных пунктах, расположенных в пределах 8,8 тыс. сельских поселений в 65 субъектах Российской Федерации. Обратим внимание, что правовой статус и деятельность старосты сельского населенного пункта были определены Федеральным законом № 131-ФЗ лишь в 2018 году, хотя институт сельских старост получил свое развитие значительно раньше в ряде регионов России на основании законов субъектов Российской Федерации.

В последние годы систематическое участие и инициатива граждан в решении вопросов местного значения заметно возросли, однако этот процесс в различных регионах России происходит неравномерно. В этой связи крайне актуальными становятся исследования существующих практик участия населения в местном самоуправлении в субъектах Российской Федерации с целью распространения передового опыта, выявления проблем и определения перспектив развития.

Цель настоящего исследования заключается в выявлении существующей практики применения форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в местном самоуправлении в Ростовской области. На примере применяемых форм реализации местного самоуправления в статье рассматриваются особенности функционирования институтов демократии в Ростовской области, проблемы соответствия правового регулирования реальной практике, а также роль государственных органов и общественных организаций в развитии институтов местного самоуправления. Исследование опирается на комплексный, системный и структурно-функциональный подходы, позволяющие рассматривать многообразие правовых форм и практик непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. В качестве основных методов исследования института местного самоуправления в Ростовской области применяются методы сравнительного, историко-динамического и статистического анализа.

**Организация и правовое регулирование местного самоуправления  
в Ростовской области**

В рамках проведенной в ходе муниципальной реформы законотворческой и административной работы по развитию системы местного самоуправления в Ростовской области были разработаны и приняты областные законы «О местном самоуправлении в Ростовской области»<sup>3</sup>, «Об административно-территориальном устройстве Ростовской области»<sup>4</sup>, «О муниципальной службе в Ростовской области»<sup>5</sup>, другие нормативно-правовые акты по отдельным проблемным вопросам в сфере местного самоуправления. В Правительстве Ростовской области было создано специальное структурное подразделение «Управление по взаимодействию с органами местного самоуправления», основной задачей которого является содействие развитию местного самоуправления на территории области. Управление выполняет ряд важных функций по координации деятельности областных органов исполнительной власти и их взаимодействия с муниципальными органами, осуществляет мониторинг социально-политической ситуации в отдельных муниципальных образованиях области и проводит оценку эффективности работы органов местного самоуправления и их руководителей<sup>6</sup>. В Ростовской области сформирована и успешно осуществляет свои функции ассоциация «Совет муниципальных образований Ростовской области», созданная с целью координации деятельности муниципальных образований по защите общественных интересов, их отстаиванию при сотрудничестве с органами государственной власти, организации межмуниципального взаимодействия. В состав ассоциации входят все муниципальные образования области.

Важной функцией развитого гражданского общества является контроль населения за деятельностью органов власти. С целью создания механизмов общественного контроля за деятельностью органов публичной власти в Ростовской области получила широкое распространение практика формирования региональных и муниципальных общественных палат, общественных наблюдательных советов при различных органах государственного и муниципального управления.

Согласно областному закону «Об административно-территориальном устройстве Ростовской области», территориальная организация Ростовской области предполагает осуществление местного самоуправления на территории городских округов, муниципальных районов, сельских и городских поселений. В состав Ростовской области входит 463 муниципальных образования, состоящих из 12 городских округов, 43 муниципальных районов, 408 поселений, из которых 17 — городских и 391 сельское поселение<sup>7</sup>. Выборы глав муниципальных образований и формирование представительных органов муниципальных районов регламентируются областными законами 2014 г. «О главах городских округов в Ростовской области» и «О представительных органах и главах муниципальных районов и главах поселений в Ростовской области». В структуру органов местного самоуправления области входят 463 муниципальных главы, которые избираются представительным органом из своего состава на срок полномочий этого органа. Представительные органы Ростовской области состоят из 1043 депутатов городских

<sup>3</sup> Закон Ростовской области от 28.12.2005 г. № 436-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9915719/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>4</sup> Закон Ростовской области от 25.07.2005 г. № 340-ЗС «Об административно-территориальном устройстве Ростовской области» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9911115/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>5</sup> Закон Ростовской области от 09.10.2007 г. № 786-ЗС «О муниципальной службе в Ростовской области» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9915719/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>6</sup> Управление по взаимодействию с органами местного самоуправления // Правительство Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/activity/2393/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>7</sup> Административно-территориальное деление // Правительство Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/activity/41> (дата обращения: 20.07.2021).

округов и муниципальных районов, 4273 депутатов городских и сельских поселений<sup>8</sup>. Формирование городских дум и других представительных органов происходит посредством прямых выборов депутатов, исключением являются представительные органы муниципальных районов — они формируются делегированием депутатов представительных органов поселений, входящих в состав соответствующего муниципального района. В структуру органов местного самоуправления Ростовской области также входит исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, глава которого назначается на контрактной основе представительными органами из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией. Структуру органов местного самоуправления дополняют контрольно-счетный орган и иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставами муниципальных образований.

### ***Практика непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области***

Согласно Конституции РФ, референдум и выборы считаются высшей формой выражения народовластия как на уровне всего государства, так и на уровне местного самоуправления. Местный референдум — это голосование граждан, проводимое по наиболее важным вопросам местного значения на всей муниципальной территории. Правовую основу местного референдума в Ростовской области составляют следующие нормативно-правовые акты: Конституция Российской Федерации; Федеральный конституционный закон «О референдуме в Российской Федерации»; Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Устав Ростовской области; Областной закон «О выборах и референдумах в Ростовской области» и др.

По данным, предоставленным избирательной комиссией Ростовской области, в регионе дважды проводились местные референдумы и один раз — голосование жителей по вопросу преобразования муниципального образования<sup>9</sup>. Следует отметить, что при проведении голосования по вопросу преобразования муниципального образования применяются нормы действующего законодательства, регламентирующие порядок проведения местного референдума.

Необходимость в проведении референдумов возникла в связи с происходившими в Ростовской области не до конца продуманными процессами объединения населенных пунктов в рамках муниципальной реформы. В 2005 г., в соответствии с нормами областного закона «Об административно-территориальном устройстве Ростовской области»<sup>10</sup>, в некоторых районах области произошло объединение сельских поселений, укрупняемых порой искусственно. Восприятие этих процессов местными жителями не везде носило положительный характер в связи с тем, что зачастую упраздненные муниципальные образования лишались не только собственных органов местного самоуправления, но и каких бы то ни было представителей власти на своей территории. В целом ряде муниципальных районов Ростовской области, в частности Зимовниковском, Каменском, Миллеровском, создавались инициативные группы и инициировались вопросы по разделению объединенных ранее муниципалитетов.

<sup>8</sup> Буров А.В., Овакимян М.А. Доклад о состоянии местного самоуправления в Ростовской области: вызовы и риски // РИНХиГС [Электронный ресурс]. URL: [http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2017/08/Rostov\\_MSU\\_2016.pdf](http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2017/08/Rostov_MSU_2016.pdf) (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>9</sup> Хронология выборов и референдумов Ростовской области // Избирательная комиссия Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ikro.ru/election/hronologiya/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>10</sup> Закон Ростовской области от 25.07.2005 г. № 340-ЗС «Об административно-территориальном устройстве Ростовской области» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9911115/> (дата обращения: 20.07.2021).

В 2006 году был проведен первый в области местный референдум с активным участие почти 72% местных избирателей. Основным вопросом референдума значился вопрос разделения Поливянского сельского поселения Песчанокопского района на два сельских поселения: Поливянское сельское поселение и Николаевское сельское поселение<sup>11</sup>. В 2010 году в Кировском сельском поселении Зимовниковского района был проведен референдум по вопросу разделения муниципального образования на два самостоятельных сельских поселения с участием 52% избирателей<sup>12</sup>. В обоих случаях за разделение высказалось подавляющее большинство жителей, что составило более 90%. Следует согласиться с мнением С.В. Юсова, который считает, что «отсутствие в федеральном законодательстве обязательных сроков принятия региональным законодательным органом необходимого нормативно-правового акта об образовании новых поселений» является важной проблемой реализации волеизъявления граждан [Юсов 2010, 32]. Отметим, что в обоих случаях до настоящего времени волеизъявление граждан остается нереализованным и разделение муниципальных образований не произошло.

Однако важно обратить внимание на то, что не все решения, принятые на местном референдуме в Ростовской области, ждут законодательного оформления долгие годы. Так, в 2015 году в Тацинском районе проводилось голосование по преобразованию муниципального образования «Жирновское городское поселение» в статус сельского поселения с числом участников голосования более 70% местных жителей<sup>13</sup>. За преобразование высказалось более 97% избирателей, и реализация решения была закреплена Областным законом «О преобразовании Жирновского городского поселения и внесении изменений в отдельные областные законы»<sup>14</sup>.

Следует отметить, что в Ростовской области инициативы жителей по вынесению на местный референдум особо значимых для муниципального образования вопросов на практике имеют шанс на реализацию только при поддержке органов местного самоуправления. В 2006 году в г. Волгодонске местными жителями была предпринята попытка организации проведения местного референдума против строительства металлургического завода на территории города. Инициативная группа трижды подавала заявку на регистрацию инициативы в территориальную избирательную комиссию г. Волгодонска, но во всех случаях в связи с допущенными процедурными нарушениями принимались решения об отказе в регистрации, что в итоге привело к потере инициативы и самороспуску группы<sup>15</sup>.

Другим примером гражданской активности жителей Ростовской области является инициатива проведения местного референдума по вопросу строительства предприятия по переработке промышленных отходов в станице Кировской Кагальницкого района в 2019 году. Инициатива также не получила поддержки депутатов сельского поселения и не была

<sup>11</sup> Постановление Избирательной комиссии Ростовской области от 30.06.2006 г. № 54-1 «О результатах голосования на референдуме в Поливянском сельском поселении Песчанокопского района по вопросу «Согласны ли Вы с разделением Поливянского сельского поселения на два сельских поселения: Поливянское сельское поселение и Николаевское сельское поселение?»» // Избирательная комиссия Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rostov.vybory.izbirkom.ru/region/rostov/?action=downloadNpa&vrn=2612000233284> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>12</sup> Сведения о результатах местных референдумов и голосований по преобразованию муниципальных образований, прошедших в единый день голосования 14 марта 2010 года // Центральная избирательная комиссия [Электронный ресурс]. URL: [http://www.cikrf.ru/banners/vib\\_arhiv/electday/vib\\_140310/mest\\_referendum.php](http://www.cikrf.ru/banners/vib_arhiv/electday/vib_140310/mest_referendum.php) (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>13</sup> Постановление Избирательной комиссии Ростовской области от 14.09.2015 г. № 157-2 «О результатах голосования по преобразованию муниципального образования «Жирновское городское поселение» Тацинского района Ростовской области 13 сентября 2015 г.» // Избирательная комиссия Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: [https://tacinsky.ikro.ru/netcat\\_files/4893/13741/decabe8d543d926fe29c1ecdc98b65b1](https://tacinsky.ikro.ru/netcat_files/4893/13741/decabe8d543d926fe29c1ecdc98b65b1) (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>14</sup> Закон Ростовской области от 16.12.2015 г. № 465-ЗС «О преобразовании Жирновского городского поселения и внесении изменений в отдельные областные законы» // Правительство Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/documents/4265/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>15</sup> Референдум отменяется // Администрация г. Волгодонска [Электронный ресурс]. URL: <http://archive.volgodonsgorod.ru/read.php?id0=114> (дата обращения: 20.07.2021).

зарегистрирована в местной избирательной комиссии<sup>16</sup>. Однако протест жителей станицы против строительства мусороперерабатывающего предприятия только усилился проведением протестных акций, митингов и одиночных пикетов, что в итоге привело к приостановке строительных работ. На сегодняшний день вопрос о возобновлении строительства пока не решен.

Другой востребованной формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления в Ростовской области является сход граждан. Для небольших поселений с численностью жителей, обладающих избирательным правом, до 100 человек сход граждан является необходимой формой осуществления местного самоуправления, но может проводиться и в более крупных населенных пунктах с численностью избирателей до 300 человек<sup>17</sup>. Сход является наиболее традиционной формой непосредственной демократии для Ростовской области, уходящей своими корнями в глубину казачьих традиций. Так, высшим органом казачьего самоуправления в области Войска Донского долгое время оставался Войсковой круг — общий войсковой совет казаков, основывающийся на принципах обычного права и выполняющий законодательную функцию. В современных условиях местный сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа небольшого муниципального образования, обеспечивает возможность сочетания коллективного обсуждения вопросов и принятия решений с личной активностью граждан, дает возможность гражданам непосредственно выражать свою волю по вопросам местного значения.

Правовую основу схода в Ростовской области составляют как нормативно-правовые акты федерального законодательства, так и областные законы, регулирующие местное самоуправление, к примеру Областной закон от 28 декабря 2005 года № 436-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области». Следует отметить, что такая форма прямой демократии крайне актуальна для малых сельских поселений Ростовской области. Например, сход регулярно применяется для решения вопросов местного значения в ряде хуторов, входящих в состав сельских поселений Усть-Донецкого района. Несколько раз в год в хуторах Мостовой, Тереховский и других, входящих в состав Верхнекундрюченского сельского поселения, проводятся сходы граждан с целью решения назревших проблем, а также отчетности о выполненной работе местных органов исполнительной власти и полиции<sup>18</sup>.

Другой высшей формой выражения народовластия на местном уровне являются муниципальные выборы — наиболее массовая форма прямой демократии, посредством которой формируется представительный орган местного самоуправления и получают свои полномочия главы муниципальных образований. Муниципальные выборы осуществляются на основе общих принципов избирательного права России, регламентируются как федеральным законодательством, так и законами субъектов Российской Федерации. В Ростовской области принципы проведения муниципальных выборов уточняются рядом нормативно-правовых актов, к примеру Областным законом «О выборах в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований в Ростовской области»<sup>19</sup>, а также Областным законом «О выборах и референдумах в Ростовской области»<sup>20</sup> и другими актами.

<sup>16</sup> Постановление № 122-1 от 12.12.2019 // ТИК Кагальницкого района [Электронный ресурс]. URL: [https://kagalnik.kro.ru/netcat\\_files/1834/13383/11afa0132884be6fcbd13db5c47fc503](https://kagalnik.kro.ru/netcat_files/1834/13383/11afa0132884be6fcbd13db5c47fc503) (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>17</sup> Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021.

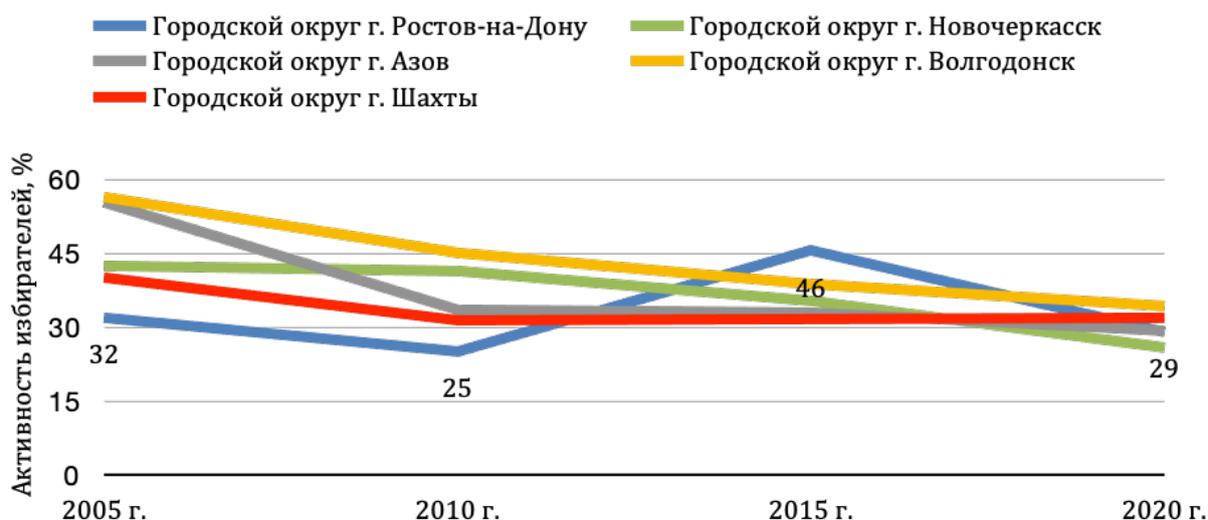
<sup>18</sup> Протоколы собрания (схода) граждан // Администрация Усть-Донецкого района [Электронный ресурс]. URL: <http://ust.donland.ru/protshodgr.aspx> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>19</sup> Закон Ростовской области от 29.03.2005 г. № 300-ЗС «О выборах в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований в Ростовской области» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9907308/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>20</sup> Закон Ростовской области от 12.05.2016 г. № 525-ЗС «О выборах и референдумах в Ростовской области» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/43752736/> (дата обращения: 20.07.2021).

Первые выборы в современной России прошли в Ростовской области 27 марта 1994 года, когда россияне повсеместно избрали депутатов представительных органов местного самоуправления, пришедших на смену Советам народных депутатов всех уровней. Первые выборы глав муниципальных образований проводились в Ростовской области с декабря 1996 г. по июнь 1997 г. на основании принятых 10 октября 1996 г. Областных законов «О выборах глав муниципальных образований Ростовской области» и «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Ростовской области».

Опираясь на данные избирательной комиссии Ростовской области о результатах выборов депутатов в представительные органы местного самоуправления городских округов Ростовской области, автор предлагает провести сравнение электоральной активности граждан, принимавших участие в выборах в разные годы (Рисунок 1).



**Рисунок 1. Сведения об электоральной активности жителей городских округов Ростовской области на выборах депутатов в представительные органы местного самоуправления с 2005 по 2020 гг.<sup>21</sup>**

Иллюстрация электоральной активности избирателей Ростовской области позволяет составить мнение о постепенном снижении их интереса к выборам в местные представительные органы. Однако подобная ситуация складывается не только на местных выборах. По официальной информации избирательной комиссии Ростовской области, общая явка в области на выборах губернатора в 2020 году составила 43%<sup>22</sup>. Для сравнения: в 2015 году на выборах губернатора явка составила 48,6% избирателей. Как отмечает Г.П. Зинченко, во многом такая проблема складывается из-за низкой степени доверия людей к органам государственной и муниципальной власти, невысокого уровня правовой культуры граждан, их слабого вовлечения в процесс принятия решений [Зинченко 2015, 134–137]. С такой точкой зрения согласны многие исследователи: Л.А. Макаренко считает, что «муниципальные выборы отличаются пассивностью населения в реализации своего избирательного права в силу отсутствия веры в то, что их голос может быть учтен или услышан» [Макаренко 2018, 24–30].

<sup>21</sup> Составлено автором по Аналитические материалы по муниципальным выборам // Избирательная комиссия Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ikro.ru/interest/books/analitika-mun/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>22</sup> Подведены итоги выборов // Избирательная комиссия Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rostov.izbirkom.ru/news/12605/> (дата обращения: 20.07.2021).

Попыткой решения проблемы со стороны органов власти стал комплекс мер по повышению правовой культуры избирателей и обучению организаторов выборов и референдумов<sup>23</sup>, разработанный Правительством Ростовской области в 2020 году. Комплексом предусмотрен ряд мероприятий с целью формирования у избирателей Ростовской области ответственного отношения к необходимости непосредственного участия в процессе принятия решений.

К другим формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления принято относить голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Досрочное прекращение полномочий депутатов и выборных должностных лиц по инициативе населения предусмотрено как федеральным, так и региональным законодательством, но на практике в Ростовской области ранее не применялось. Попытки инициировать процесс отзыва главы муниципального образования были: в 2006 году жителями Чертковского района была организована инициативная группа с целью инициации проведения голосования по отзыву с занимаемой должности главы района В.В. Карасева [Юсов 2010]. Основной причиной отзыва назывался незаконный запрет администрации района на проведение весенне-полевых работ для арендатора земельных участков. Суд установил незаконность действий главы района, и поэтому появились формальные основания для реализации отзыва его от должности. Однако местным представительным органом было вынесено решение об отказе в инициативе, а проведенные досрочные выборы нового главы района лишили проблему актуальности.

Еще одной немаловажной формой непосредственной демократии на местном уровне является правотворческая инициатива граждан. Правотворческая инициатива определяется как право населения муниципального образования участвовать в разработке и обсуждении местных нормативных актов. Правовую основу правотворческой инициативы граждан в Ростовской области составляют нормативно-правовые акты федерального уровня, а также Областной закон «О гражданской инициативе в Ростовской области»<sup>24</sup>. Закон закрепляет особенности процедуры реализации правотворческой инициативы для Ростовской области. Так, минимальный состав инициативной группы для выдвижения законодательного предложения должен быть не менее 20 человек, которым требуется собрать 20 тысяч подписей в его поддержку. В 2016 году была предпринята попытка сбора подписей в поддержку поправок в областной закон «Об административных правонарушениях» инициативной группой из Миллеровского района, но в итоге было собрано около половины требуемого количества подписей, и инициатива осталась не реализована<sup>25</sup>. Во многом по причине сложной организационной процедуры данная форма участия в местном самоуправлении на практике в Ростовской области остается маловостребованной.

Следует отметить, что жители Ростовской области весьма активно используют другую форму участия в осуществлении местного самоуправления, не требующую сложной организационной процедуры, а именно — обращение граждан в органы местного самоуправления. По официальным данным Правительства Ростовской области<sup>26</sup>, в 2020 году в органы государственной власти и местного самоуправления Ростовской области поступило 36,5 тыс.

<sup>23</sup> Постановление Правительства Ростовской области от 17.02.2020 г. № 95 «О Комплексе мер по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучению организаторов выборов и референдумов в Ростовской области на 2022–2026 годы» // Правительство Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/documents/11435/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>24</sup> Закон Ростовской области от 03.03.2014 г. № 121-ЗС «О гражданской инициативе в Ростовской области» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/19515691/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>25</sup> «Ростовская область: депутаты фракции «СР» подготовили изменения в закон о гражданской инициативе» // Политическая партия Справедливая Россия [Электронный ресурс]. URL: [http://special.spravedlivo.ru/5\\_105959.html](http://special.spravedlivo.ru/5_105959.html) (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>26</sup> Количество и характер обращений граждан, организаций и общественных объединений, поступивших в Правительство Ростовской области за 2020 год // Правительство Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/result-report/839/> (дата обращения: 20.07.2021).

письменных обращений граждан, что на 46% больше в сравнении с 2019 годом (25 тыс. обращений). Основные вопросы, затронутые в обращениях, касались социального обеспечения, предоставления жилищно-коммунальных услуг, здравоохранения и т.д.

Из наиболее востребованных в современной России форм участия населения в осуществлении местного самоуправления особый интерес вызывает территориальное общественное самоуправление. ТОС — это форма самоорганизации граждан по месту их жительства для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. В Ростовской области о точных масштабах и динамике развития ТОС говорить сложно в связи с отсутствием достоверной муниципальной статистики, однако общее представление о развитии ТОС в регионе составить все-таки возможно. По мнению А.В.Булова и М.А.Овакимяна, в 2016 году на территории муниципальных образований Ростовской области функционировало около 400 органов ТОС [Булов и др. 2016, 161].

Развитие территориального общественного самоуправления в области происходит неравномерно: есть муниципальные образования, в которых ТОС развивается активно (например, в г. Ростове-на-Дону на сегодняшний день создано 98 органов ТОС, в Каменоломненском городском поселении Октябрьского района функционирует 15 ТОСов), однако в некоторых муниципальных образованиях Ростовской области, например в г. Новочеркасске, органы ТОС отсутствуют. Следует согласиться с мнением В.Г.Кошкидько о том, что территориальное общественное самоуправление развивается «там, где местные сообщества проявляют должную активность, а региональные органы власти и должностные лица местного самоуправления оказывают им всяческое содействие и поддержку» [Кошкидько 2015, 80].

В ряде муниципальных образований Ростовской области поддержка развитию ТОС оказывается в значительном объеме. Так, в Октябрьском районе с 2011 года успешно работает грантовая программа поддержки социальных проектов на основе инициатив местных сообществ; создан муниципальный фонд местного развития и поддержки предпринимательства, который софинансирует до 70% средств на реализацию местных инициатив граждан. В 2017 году было реализовано 98 социальных проектов, общая стоимость которых превысила 12,5 млн рублей<sup>27</sup>. Эти проекты затронули территорию почти каждого населенного пункта в районе, проводились работы по благоустройству территории, ремонту дорог, были оборудованы детские площадки и спортивные комплексы, благоустроены парки, установлено дополнительное освещение улиц, отремонтированы водопроводы и кровли многоквартирных домов, построены часовни и многое другое.

Таким образом, в Октябрьском районе очень активно развивается практика реализации социальных проектов с помощью местных инициатив. Однако она не распространяется на другие районы области и ограничивается Октябрьским районом. На наш взгляд, необходимо выстраивать системную работу по взаимодействию и обмену опытом между муниципальными образованиями Ростовской области с целью распространения успешной практики участия населения в местном самоуправлении. Кроме того, в области слабо развиты формы участие органов ТОС в конкурсах социальных проектов на получение грантов, необходимо предусмотреть различные механизмы финансирования инициатив. Для этого прежде всего необходимо решить проблему недостаточного правового регулирования. Правовую основу ТОС в Ростовской области составляют нормативно-правовые акты федерального и муниципального уровня, однако областной закон, регулирующий деятельность территориального общественного самоуправления, на сегодняшний день отсутствует.

<sup>27</sup> О поддержке развития ТОС в муниципальных образованиях Ростовской области // Правительство Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/activity/1028/> (дата обращения: 20.07.2021).

Еще одной эффективной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления является институт сельских старост, который постепенно внедряется в малых сельских населенных пунктах Ростовской области с 2018 года. О масштабах распространения в настоящее время говорить сложно, но, на наш взгляд, институт сельских старост окажется весьма востребованным, так как ряд сельских поселений Ростовской области имеют значительные по площади территории и большое количество населенных пунктов, находящихся вне шаговой доступности от административного центра. В этой связи роль сельского старосты становится крайне актуальной для общественной жизни малых поселений, так как «выполняет функцию посредника между населением и органами местного самоуправления» [Хабибрахманова 2016, 67].

На территории Ростовской области с начала 1990-х гг. происходят попытки возрождения духовно-нравственных ценностей и традиций казачества, что оказывает значительное влияние на современные социальные и культурные процессы, происходящие в регионе. В настоящее время на территории Ростовской области осуществляет свою деятельность 9 из 16 округов Войскового казачьего общества «Все великое Войско Донское» (далее — ВКО ВВД), внесенного в государственный реестр казачьих обществ РФ и насчитывающего более чем 125 тысяч представителей<sup>28</sup>. В состав ВКО ВВД в области входит 714 казачьих обществ, из них насчитывается 457 хуторских, 182 станичных, 17 городских и 58 юртовых казачьих обществ<sup>29</sup>. Деятельность казачьих обществ на территории Ростовской области регулируется ее Уставом, Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральным законом от 05 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», Областным законом от 29 сентября 1999 г. № 47-ЗС «О казачьих дружинах в Ростовской области» и другими нормативно-правовыми актами. Согласно нормам Федерального закона «О государственной службе российского казачества», под казачьим обществом подразумевается «форма самоорганизации граждан Российской Федерации, объединившихся на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционных образа жизни, хозяйствования и культуры»<sup>30</sup>. Казачьи общества могут привлекаться к несению государственной и муниципальной службы.

С целью осуществления взаимодействия деятельности казачьих организаций и органов местного самоуправления в области функционирует государственная программа «Поддержка казачьих обществ Ростовской области»<sup>31</sup>, основными задачами которой являются: создание условий для развития государственной и иной службы казачества на территории Ростовской области; развитие казачьего кадетского образования; поддержка мероприятий в области сохранения и развития казачьей культуры. Общий объем финансирования по программе, рассчитанный на период с 2019 по 2030 гг., составляет чуть больше 10 млн рублей.

Наиболее традиционной формой участия казачества в решении вопросов местного значения является деятельность казачьих обществ по обеспечению общественного порядка. В ряде муниципальных образований Ростовской области законодательно оформлены и

<sup>28</sup> Доклад войскового атамана на XXVI отчетном Большом Войсковом Круге // ВКО «Все великое войско Донское» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.don-kazak.ru/upload/iblock/d7e/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%B2%D0%BE%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20XXVI%20%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%BC%20%D0%91%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%88%D0%BE%D0%BC%20%D0%92%D0%BE%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BC%20%D0%9A%D1%80%D1%83%D0%B3%D0%B5.pdf> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>29</sup> Структура и численность ВКО «Все великое войско Донское» // Министерства труда и социального развития Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <http://special.mintrud.donland.ru/Default.aspx?PageId=86423> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>30</sup> Федеральный закон от 05.12.2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/188922/741609f9002bd54a24e5c49cb5af953b/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>31</sup> Постановление Правительства Ростовской области от 17.10.2018 г. № 651 «Об утверждении государственной программы Ростовской области «Поддержка казачьих обществ Ростовской области» // Правительство Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/documents/9728/> (дата обращения: 20.07.2021).

осуществляют служебную деятельность муниципальные казачьи дружины. Свои обязательства казачья дружина выполняет путем патрулирования в общественных местах, участия в рейдах органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и др. Следует отметить, что охранительная деятельность казачьих обществ не является единственным направлением их деятельности. Казачьи общества в тесном взаимодействии с органами местного самоуправления активно осуществляют социальную деятельность. Одним из важных направлений социального развития региона является культурно-воспитательная деятельность казачьих обществ, осуществляемая посредством создания различных центров казачьей культуры, развития творчества детей и молодежи, исторического и военно-патриотического воспитания и т.д. Другим важным направлением деятельности казачьих обществ является образовательный процесс патриотического воспитания детей и молодежи. На территории Ростовской области создана и функционирует система казачьего образования, которая насчитывает более 370 учреждений. Данное направление деятельности казачьих обществ активно поддерживается Губернатором и государственными структурами Ростовской области<sup>32</sup>.

### **Заключение**

Основную цель участия населения в осуществлении местного самоуправления можно определить как самостоятельное или совместное с муниципальными органами власти решение вопросов местного значения для улучшения качества жизни населения муниципальной территории. Реализация цели может осуществляться различными способами и формами участия граждан. Рассмотрев существующие практики реализации форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в местном самоуправлении, применяемые в Ростовской области, можно сделать ряд выводов. Во-первых, практика осуществления местного самоуправления в области имеет определенное распространение и не сведена к единичным случаям. Во-вторых, несмотря на ряд существующих особенностей, характерных для местного самоуправления Ростовской области, граждане в реализации своих конституционных прав на местное самоуправление чаще всего сталкиваются с проблемами, характерными для Российской Федерации в целом. Законодательное регулирование участия населения в осуществлении местного самоуправления и прежде всего Федеральный закон № 131-ФЗ лишь формально создают условия для участия граждан в местном самоуправлении. Из всего многообразия форм непосредственного народовластия на практике востребованы лишь те из них, которые формально необходимы для наступления юридически значимых последствий и иницируются органами местного самоуправления. Как показывает исследование практики реализации форм непосредственной демократии на примере Ростовской области, требуется дальнейшее совершенствование как федерального, так и регионального законодательства по данному вопросу с учетом региональных особенностей.

### **Список литературы:**

Васильев В.И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 28–35. DOI: 10.12737/jrl.2019.6.3.

Зинченко Г.П. От чего зависит электоральная активность молодежи? // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. № 3. С. 134–136.

<sup>32</sup> Концепция реализации государственной политики в отношении казачества на территории Ростовской области // Правительство Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/activity/1180/> (дата обращения: 20.07.2021).

Кошкидько В.Г. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в России: современная практика и перспективы развития // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2015. № 3. С. 76–88.

Макаренко Л.А. Формы непосредственной демократии при осуществлении населением местного самоуправления // Научные тенденции: Юриспруденция: сборник научных трудов по материалам XIII международной научной конференции. СПб.: Международное объединение академических наук. 2018. С. 24–30. DOI: 10.18411/spc-20-04-2018-10.

Овчинников И.И. Муниципальная власть в структуре публичной власти в Российской Федерации // Вестник МГПУ. Серия Юридические науки. 2017. № 3. С. 37–55.

Петухов Р.В. Местное самоуправление как форма народовластия // Муниципальная власть. 2016. № 1. С. 45–52. URL: [http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2017/07/Petukhov\\_R\\_MSU-peoplepower.pdf](http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2017/07/Petukhov_R_MSU-peoplepower.pdf)

Хабибрахманова Э.Х. Региональные практики вовлечения граждан в местное самоуправление // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2016. № 5(133). С. 61–68.

Чеботарев Г.Н. Политико-правовая природа местного самоуправления // Актуальные проблемы муниципального права. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 11–21.

Чихладзе Л.Т., Комлев Е.Ю. Тенденции и перспективы развития местного самоуправления в системе единой публичной власти в Российской Федерации // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов. М.: Изд-во «Проспект», 2020. С. 25–44.

Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: тенденции развития в материалах правоприменительной практики // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 3. С. 108–124. DOI: [https://doi.org/10.24147/2542-1514.2019.3\(3\).108-124](https://doi.org/10.24147/2542-1514.2019.3(3).108-124).

Шугрина Е.С., Иванова К.А. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС). Спецдоклад. М.: Изд-во «Проспект», 2018.

Юсов С.В. Опыт и проблемы реализации населением муниципальных образований форм непосредственной демократии // Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России): материалы международной научно-практической конференции. Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2010. С. 30–36.

Laffin M. The Politics of Evaluation in Performance of Management Regimes in English Local Government // Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. P. 49–64.

Slack E., Bird R. Does Municipal Amalgamation Strengthen the Financial Viability of Local Government? A Canadian Example // ICEPP Working Paper 13-05. 2013. URL: <https://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=icepp>.

Wayenberg E., Kuhlmann S. Comparative Local Government Research: Theoretical Concepts and Empirical Findings from a European Perspective // The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe. London: Palgrave Macmillan, 2018. P. 841–863.

#### References:

Chebotarev G.N. (2015) Politiko-pravovaya priroda mestnogo samoupravleniya [Political and legal nature of local self-government]. *Aktual'nyye problemy munitsipal'nogo prava*. Moscow: Norma: INFRA-M. P. 11–21.

Chikhladze L.T., Komlev E.Yu. (2020) Tendentsii i perspektivy razvitiya mestnogo samoupravleniya v sisteme yedinoi publichnoy vlasti v Rossiyskoy Federatsii [Trends and prospects for the development of local self-government in the system of unified public power in the Russian Federation]. *Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: uchastiye organov mestnogo samoupravleniya v realizatsii natsional'nykh proyektov*. Moscow: Prospekt. P. 25–44.

Khabibrakhmanova E.Kh. (2016) Regional'nyye praktiki вовлечeniya grazhdan v mestnoye samoupravleniye [Regional practices of citizens' involvement in local self-government]. *Ekonomika i upravlenie*. No. 5(133). P. 61–68.

Koshkidko V.G. (2015) Forms of Direct Civil Participation in Local Administration in Russia: Current Practice and Prospects for Development. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 12. Politicheskiye nauki*. No. 3. P. 76–88.

Laffin M. (2018) The Politics of Evaluation in Performance of Management Regimes in English Local Government. In: *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan. P. 49–64.

Makarenko L.A. (2018) Formy neposredstvennoy demokratiy pri osushchestvlenii naseleniyem mestnogo samoupravleniya [Forms of direct democracy in the implementation of local self-government by the population]. *Nauchnyye tendentsii: Yurisprudentsiya: sbornik nauchnykh trudov po materialam XIII mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii*. Saint Petersburg: Mezhdunarodnoye ob'yedineniye akademicheskikh nauk. P. 24–30. DOI: 10.18411/spc-20-04-2018-10.

Ovchinnikov I.I. (2017) Municipal Authority in the Structure of Public Authority in the Russian Federation. *Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Ser. Yuridicheskiye nauki*. No. 3. P. 37–55.

Petukhov R.V. (2016) Mestnoye samoupravleniye kak forma narodovlastiya [Local government as a form of democracy]. *Munitsipal'naya vlast'*. No. 1. P. 45–52. Available: [http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2017/07/Petukhov\\_R\\_MSU-peoplepower.pdf](http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2017/07/Petukhov_R_MSU-peoplepower.pdf).

Shugrina E.S. (2019) Municipal Democracy: Development Trends in the Materials of Law Enforcement Practice. *Pravoprimenenie*. Vol. 3. No. 3. P. 108–124. DOI: [https://doi.org/10.24147/2542-1514.2019.3\(3\).108-124](https://doi.org/10.24147/2542-1514.2019.3(3).108-124).

Shugrina E.S., Ivanova K.A. (2018) *O sostoyanii territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii (k 30-letiyu pervykh rossiyskikh TOS)* [About the state of territorial public self-government in the Russian Federation (to the 30th anniversary of the first Russian territorial public self-governments)]. Special Report]. Moscow: Prospekt.

Slack E., Bird R. (2013) Does Municipal Amalgamation Strengthen the Financial Viability of Local Government? A Canadian Example. *ICEPP Working Paper 13-05*. Available: <https://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=icepp>.

Vasiliev V.I. (2019) Local Self-Government and the Constitution of the Russian Federation. *Zhurnal rossijskogo prava*. No. 6. P. 28–35. DOI: 10.12737/jrl.2019.6.3.

Wayenberg E., Kuhlmann S. (2018) Comparative Local Government Research: Theoretical Concepts and Empirical Findings from a European Perspective. In: *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan. P. 841–863.

Yusov S.V. (2010) Opyt i problemy realizatsii naseleniyem munitsipal'nykh obrazovaniy form neposredstvennoy demokratiy [Experience and issues of implementing forms of direct democracy by municipalities population]. *Mestnoye samoupravleniye v Rossii i Germanii: istoriya i sovremennost' (na primere Yuga Rossii): materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Rostov-na-Donu: Izd-vo SKAGS. P. 30–36.

Zinchenko G.P. (2015) What Does the Electoral Activity of Youth Depend on. *Severo-Kavkazskiy yuridicheskiy vestnik*. No. 3. P. 134–137.

Дата поступления/Received: 01.08.2021

## Российские моногорода: факторы развития социально-политических конфликтов<sup>1</sup>

**Панова Екатерина Александровна**

Кандидат социологических наук, доцент, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.  
E-mail: [Panova@spa.msu.ru](mailto:Panova@spa.msu.ru)  
SPIN-код РИНЦ: [5512-6859](https://elibrary.ru/author_index.action?id=55126859)  
ORCID ID: [0000-0001-8119-1299](https://orcid.org/0000-0001-8119-1299)

**Андрюшина Евгения Владимировна**

Кандидат политических наук, доцент, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.  
E-mail: [eugenie80@mail.ru](mailto:eugenie80@mail.ru)  
SPIN-код РИНЦ: [9026-8148](https://elibrary.ru/author_index.action?id=90268148)  
ORCID ID: [0000-0003-2443-5677](https://orcid.org/0000-0003-2443-5677)

### Аннотация

Статья посвящена анализу факторов возникновения и эскалации социально-политических конфликтов в современных российских моногородах, качество жизни в которых во многом зависит от качества и перспектив функционирования градообразующих предприятий. В моногородах исторически сложилась уникальная управленческая ситуация, когда градообразующее предприятие содержит объекты городской социальной инфраструктуры, оно несет ответственность за их состояние перед всеми группами населения города, независимо от их занятости или безработицы на данном предприятии. Авторы предлагают собственную типологию факторов социально-политических конфликтов, представленных отдельными группами (экономические, специфика политического регионального процесса, социальное благополучие жителей моногородов, модель взаимодействия контрагентов и особенности государства, государственная политика развития моногородов), а также рекомендации по решению проблем развития моногородов, которые связаны с созданием более сбалансированной модели взаимодействия местной, региональной власти и федеральной политической и управленческой элиты для развития моногородов с обязательным усилением финансовых и административных возможностей местных элит и при этом закреплении федеральной/региональной финансовой помощи российским моногородам для выполнения социальных обязательств в случае дефицита местных бюджетов. Дополнительными авторскими мерами развития моногородов является расширение взаимодействия всех контрагентов моногородов (политико-управленческих элит, бизнес сообщества, общественных структур) в решении конкретных проблем моногорода, повышение эффективности государственной политики по развитию моногородов за счет оптимизации политического, административного, институционального, финансового блоков, корректировки государственной политики в отношении молодежи и образовательной госполитики, оптимизации политики занятости в данном типе российских территориальных единиц.

### Ключевые слова

Типология конфликтов, социально-политические конфликты, повышение эффективности госполитики, моногорода, госполитика по развитию моногородов.

## Russian Monotowns: Factors of Socio-Political Conflicts Extension<sup>2</sup>

**Ekaterina A. Panova**

PhD in Sociology, Associate Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.  
E-mail: [Panova@spa.msu.ru](mailto:Panova@spa.msu.ru)  
ORCID ID: [0000-0001-8119-1299](https://orcid.org/0000-0001-8119-1299)

**Eugenia V. Andryushina**

PhD in Politics, Associate Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.  
E-mail: [eugenie80@mail.ru](mailto:eugenie80@mail.ru)  
ORCID ID: [0000-0003-2443-5677](https://orcid.org/0000-0003-2443-5677)

### Abstract

The article is devoted to the factors of emergence and escalation of socio-political conflicts in modern Russian monotowns, the quality of life in which largely depends on the quality of functioning of the city-forming enterprises. In monotowns, a unique management situation has historically developed, when a city-forming enterprise contains urban social infrastructure facilities, it is responsible for their condition to all groups of the city's population, regardless of their employment or unemployment at this enterprise. The authors propose their own typology of factors of socio-political conflicts, represented by some groups (economic, specificity of the political regional process, social well-being of residents in single-industry towns, a model of interaction between counterparties and features of state policy for the development of monotowns) as well as recommendations for solving the problems of monotowns development, which are associated with the creation of a more balanced model of interaction between

<sup>1</sup> Исследование выполнено при поддержке Междисциплинарной научно-образовательной школы Московского университета «Сохранение мирового культурно-исторического наследия».

<sup>2</sup> The research has been supported by Interdisciplinary Scientific and Educational School of MSU "Preservation of the World Cultural and Historical Heritage".

local, regional authorities and the federal political and managerial elite for the development of monotowns with a mandatory increase in the financial and administrative capabilities of local elites and at the same time fixing federal/regional financial assistance to monotowns cities for implementing social obligations in case of local budgets deficit, expanding the interaction of all counterparties of monotowns in solving specific problems of a particular settlement, increasing the effectiveness of state policy for the development of monotowns by optimizing the political, administrative, institutional, financial blocks, adjusting youth and educational state policies, and generally optimizing the employment policy in this type of Russian territorial units.

**Keywords**

Typology of conflicts, socio-political conflicts, increasing the efficiency of state policy, monotowns, state policy for the development of monotowns.

**Введение**

Монопрофильные промышленные города (моногорода) — явление, прочно вошедшее в отечественную практику государственного управления в XX веке. Предпосылками активизации их резкого увеличения в СССР во второй половине XX века стал клубок разнообразных политико-экономических проблем. В целом развитие моногородов в СССР можно рассматривать как базовый элемент реализации масштабных проектов советской модернизации и урбанизации [Crawford 2018]. Исторически моногорода создавались по модели формирования соцгородов-новостроек в непосредственной близости к промышленным заводам-гигантам [Меерович 2018].

После распада Советского Союза, отхода от плановой экономики, разложения производственных связей и упадка в деятельности градообразующих предприятий моногорода фактически оказались на грани выживания. Резкий скачок уровня безработицы, массовый отток из профессии квалифицированных трудовых ресурсов, рост миграционной активности населения — эти и другие подобные явления сформировали в моногородах накаленную социально-политическую ситуацию, поиск действенных вариантов решения которой до сих пор является сложной задачей для представителей власти.

По данным Росстата, в 2018 году в российских моногородах проживало более 13,5 миллионов россиян, что составляло порядка 9% от общей численности населения страны. Размер населения моногородов существенно варьируется — от цифры в районе трех тысяч (поселок городского типа (пгт) Кизела Архангельской области, пгт Петровский Ивановской области, пгт Белогорск Кемеровской области и др.) до нескольких сотен тысяч жителей (Тольятти, Набережные Челны, Магнитогорск и др.). В моногородах, как ни в каких других территориальных образованиях, проявляется выраженная зависимость общественной жизни, социальной и культурной инфраструктуры населенного пункта от показателей функционирования градообразующего предприятия.

Специфика деятельности и административного функционирования моногородов создает благоприятную почву для возникновения в них социально-политических конфликтов с их специфическими характеристиками как явления и процесса. Конфликт — феномен комплексного плана с точки зрения его предпосылок, факторов появления и развития, форм проявления, видов последствий. Социальная и политическая стороны конфликта тесно связаны между собой по природе своего происхождения и сфере распространения. Социальные процессы порождают действия политического характера: например, отсутствие качественного медицинского обеспечения населения приводит к требованиям граждан об отставке властей; и, наоборот, политические интересы могут спровоцировать социальные протесты, забастовки и т.п.

Ретроспективный анализ научного рассмотрения природы происхождения социально-политических конфликтов в общественном пространстве отсылает к работам как зарубежных, так и отечественных ученых преимущественно начала – середины XX века.

Конфликт (социальный конфликт) позиционируется как следствие социального неравенства, противоположности позиций и интересов различных индивидов и социальных групп, вызванных разным уровнем доступа к статусу, власти, ресурсам [Oberschall 1978]. Анализу характеристик понятия «социальный конфликт» также посвящены работы Д. Бермана (Jessie Bernard), Д. Хагера (D.J.Hager), Х. Шеппарда (H. Sheppard), Р. Вильямса (R.M.Jr. Williams), Р. Соренсена (R.C. Sorensen) и др. [Mack, Snyder 1957].

Вопрос онтогенеза конфликта в социальной среде не сходит с повестки дня отечественной социологии ни на рубеже XX века [Здравомыслов 1996, Прошанов 2007 и др.], ни в последние годы [Иванов 2019]. В поле внимания исследователей находятся «вопросы развития мировоззренческо-методологических обоснований подходов к анализу конфликтных отношений, выявление природы, функций, закономерностей возникновения и развития социальных конфликтов, а также возможностей их моделирования, прогнозирования и нейтрализации» [Самарин 1997, 148].

Целью данного исследования выступает выработка авторской версии типологизации социально-политических конфликтов, наиболее типичных для современных российских моногородов. Для разработки представляемой типологизации были использованы методы анализа и синтеза данных академических исследований по профильной теме, а также обобщение и анализ современной отечественной практики госполитики в отношении моногородов, регионального и муниципального управления.

Особое внимание к теме социально-политических конфликтов в моногородах обосновано не только числом данных специфических территориальных образований (321), что составляет четверть от всех российских городов, но и тем обстоятельством, что они регулярно оказываются в числе социально и политически проблемных территориальных единиц, требующих акцентированного внимания со стороны региональных и федеральных властей.

Социально-политические конфликты приобретают особенно выраженный характер и частоту проявления в условиях нестабильной политической, социальной, экономической среды. Данная проблема традиционно мощно катализируется в моногородах, качество жизни в которых в существенной степени выступает производной от параметров функционирования градообразующих предприятий. В отечественных моногородах исторически сложилась уникальная управленческая ситуация, когда градообразующее предприятие содержит (прямо или косвенно) городские объекты социальной инфраструктуры, оно несет ответственность за их состояние перед всеми группами населения города, вне зависимости от их занятости или незанятости на данном предприятии.

Хотя отдельные исследователи и отмечают, что масштаб проблемы моногородов в России (в рамках их официального списка) сильно преувеличен, а более 2/3 городов и треть поселков городского типа к 2016 г. утратили монопрофильность, но больше чем 90% экономически активного населения занято по месту жительства [Зубаревич 2017]. Данное обстоятельство демонстрирует выраженную зависимость рынка труда от состояния экономики города. Исследователи указывают, что «города, базирующиеся на одном или нескольких крупных предприятиях, сильнее всего реагируют на экономические кризисы во внешней среде» [Аксянова, Чехломин 2018, 52]. Они также обладают низким уровнем гибкости и адаптивности к меняющимся условиям. К примеру, вызовом для российских политико-управленческих элит стали потенциальные протесты в российских моногородах в условиях экономического кризиса 2008–2009 гг. [Crowley 2016].

В подобных условиях моногорода оказываются плодотворной средой для возникновения и развития социальных и политических конфликтов, роста социальной напряженности, фактов социальной девиации, социальной аномии и других деструктивных явлений, способных привести к социальным взрывам с разрушительными последствиями и политическим катаклизмам. Спектр факторов возникновения социально-политических конфликтов отличается выраженной линейкой вариативности. В рамках текущей публикации мы сосредоточим свой анализ на выделении исключительно наиболее крупных групп факторов появления и усиления социально-политических конфликтов в современных российских моногородах. Данная группировка представляет не только научную значимость как форма систематизированного представления многообразия типов социально-политических конфликтов, но отличается и прикладной ценностью, поскольку может использоваться в административной практике как основа для разработки моделей и сценариев оказания на них управленческого воздействия с точки зрения лимитирования сферы охвата или даже нейтрализации.

### **Результаты исследования**

Первой выделяемой нами группой факторов возникновения и развития социально-политических конфликтов является категория экономических факторов, детерминирующая в существенной степени состояние локальных рынков труда — прежде всего в аспекте занятости и безработицы.

Высокий уровень безработицы вследствие массового увольнения персонала градообразующего предприятия, социальная напряженность и социально-трудовые конфликты, миграция и отток трудоспособного населения — типичные проблемы современных российских моногородов. По данным исследований, «уровень безработицы в моногородах за 2008–2018 гг. значительно превышает среднее значение безработицы по России, в среднем почти на 10 п.п.» [Пятшева 2019, 30]. Во многом проблема трудности трудоустройства бывших сотрудников градообразующих предприятий связана с узостью зоны их профессиональной компетенции, лимитированной спецификой содержания трудовых функций и знания применяемых производственных технологий. Свой негативный отпечаток на ситуацию с безработицей в моногородах накладывает и низкая трудовая мобильность, детерминируемая внутренней немотивированностью части жителей моногородов (особенно лиц среднего возраста и «старожилов») к переезду в поисках работы в другие населенные пункты [Мосиенко, Черепанова 2018].

Некоторые авторы публикаций по вопросам занятости населения современных российских моногородов указывают на то, что «трудности в регулировании занятости населения в моногородах ... связаны также с тем, что занятость выступает не только как объект регулирования (прямой или косвенный), но и как важнейший показатель ожидаемого результата вне зависимости от реализуемого воздействия — будь то реализация программ по поддержке малого и среднего предпринимательства, прямая поддержка градообразующих организаций, ввод капитальных объектов в социальной и иных сферах и др.» [Лапушинская 2015, 116].

Состояние экономики моногорода формирует риски перерастания социальных конфликтов в политические. Отсутствие регулярного дохода и работы, деградация социальной сферы, ветхость жилищно-коммунального хозяйства — эти и другие компоненты разложения моногорода стимулируют протестное поведение жителей, реализующееся не только через трудовые забастовки, но и в форме более масштабного, информационно и политически окрашенного поведения:

пикетов, митингов и т.п. При этом протестное поведение выступает не как средство улучшения социально-экономического положения населения, а как резонансная реакция граждан на исключительно кризисные сложившиеся условия.

В отечественной практике сами по себе трудовые протесты редко являются катализаторами мощных политических изменений. Это можно связать с тем фактом, что нынешнее российское трудовое законодательство делает организацию забастовки юридически сложным и времязатратным инструментом реализации прав работников. Протесты, в отличие от забастовки, не подкреплены нормами трудового законодательства, являясь скорее неформальными, стихийными формами выражения мнений отдельных социальных групп. В последние годы в России развивается практика, при которой протесты и другие форматы выражения неудовлетворенности работников условиями трудовых отношений становились драйверами отдельных управленческих решений по объявлению выговоров или отставке части кадрового состава на руководящих позициях регионального и муниципального уровней<sup>3</sup>. Особенно ярко подобная практика проявилась в период борьбы с коронавирусной инфекцией в 2020 году, когда медики, самоорганизовавшись, без специальной помощи профсоюзов, публично (в формате видеообращений, видеофлешмобов) объявляли о невыплате властями обещанных доплат за работу с вирусными больными. Купирование подобных очагов возникновения социальных конфликтов, грозящих перерасти в политические, стало зоной ответственности региональных властей.

Вторая группа выделяемых нами факторов эскалации социально-политических конфликтов в российских моногородах обусловлена особенностями политического процесса в российских регионах. С учетом специфики политического режима, наиболее традиционных для современной России практик отправления власти (режима «ручного управления», слабости формальных институализированных политико-управленческих механизмов и превалирования неформальных отношений и способов урегулирования противоречий), сложившегося характера взаимоотношений между элитарными и неэлитарными слоями важнейшей задачей для государственной власти является перманентное поддержание высокой степени легитимности правящего режима. Взятие «под личный контроль» решения социально-экономических проблем в первую очередь Президентом РФ стало нормой отечественной политической практики на протяжении последних полутора десятилетий. Нежелание региональных и местных политических элит стать «персонай нон грата» в глазах высшей политико-управленческой элиты выступает фактором, влияющим на их стиль руководства и используемые технологии нейтрализации социально-политических конфликтов на местах, в том числе в российских моногородах.

Нельзя не отметить и внедрение в последние годы в сферу отечественного государственного управления некоторых формализованных оснований — назначение так называемых технократов на высшие и средние политико-управленческие позиции не только на региональном, но и федеральном уровне, введение системы рейтингов глав российских регионов. Вместе с тем эффективность российской власти в целом остается по-прежнему довольно субъективной величиной, а результаты деятельности местных властей в существенной степени детерминируются количеством федеральных ресурсов, степенью государственной поддержки российских моногородов в конкретном субъекте РФ, а также характером взаимодействия местных, региональных и федеральных элит. Степень нахождения компромиссов между руководителями моногородов, местной, региональной и федеральной властью может стать основой для снижения уровня социально-политических конфликтов в российских моногородах. При этом, с нашей точки зрения, значительная роль в нивелировании риска развития

<sup>3</sup> Примеры: Североуральск 2008 г., Светлогорье 2009 г., Пикалёво 2009 г., Байкальск 2013 г. и др.

социально-политических конфликтов в моногородах, наряду с федеральным центром, принадлежит местным властям. От них требуется проактивный ответственный подход к решению накопившихся в моногородах социально-экономических проблем, готовность и умение налаживать конструктивный диалог как с руководством градообразующего предприятия, так и с новыми инвесторами. Иными словами, социальная стабильность должна из управленческой цели перейти в норму оперативного управленческого процесса. Формируемая главами муниципальных образований «зона кадровой безопасности территорий, защищенности работника от всевозможных рисков (начиная с невыплаты заработной платы, заканчивая рисками увольнения в связи с ликвидацией или банкротством предприятия) сокращает основания возникновения социальных кризисных явлений и проявлений политической нестабильности» [Иванова 2018, 132].

Третья группа представляемых нами факторов появления и развития социально-политических конфликтов в российских моногородах связана с низким уровнем социального самочувствия населения. Под социальным самочувствием в самом общем виде мы понимаем спектр эмоциональной окраски психологического настроения жителей, сформированный под воздействием как внешних условий (например, уровень доверия к представителям местной власти), так и внутренних (условия жизни, возможности самореализации, перспективы и т.п.). Подобная классификация на внешние и внутренние условия социального самочувствия, безусловное, не является идеальной, выступая скорее как рабочая рамка рассмотрения данного явления в той степени, насколько это целесообразно в текущей публикации.

Как показывают данные социологических опросов, жители «глубинок» последние годы ощущают себя брошенными государством, оставленными наедине с социальными и инфраструктурными проблемами. Их текущая социальная автаркия выступает плодотворной почвой для развития социального протеста, способного в короткие сроки трансформироваться в политический. Для оценки рисков возникновения и развития социально-политических конфликтов в моногородах важны параметры не только общего социального самочувствия всех его жителей, но и молодежи как категории, обеспечивающей стратегическое будущее города и его предприятий. Исследования показывают, что современная молодежь отечественных моногородов весьма пессимистично оценивает свои перспективы трудоустройства и постоянного проживания в моногородах. Опросы, проведенные в отдельных достаточно крупных моногородах (Зеленодольск — население около 100 000 человек, Новокузнецк — около 500 000), дают следующую картину: в Новокузнецке при ответе на вопрос «В каком городе вы планируете получить высшее образование?» вариант «в другом городе» выбрали 70,4% отличников, а также 64,5% обучающихся на «отлично» и «хорошо» [Урбан 2018], 55% выпускников вузов и 83% выпускников ссузов (г. Зеленодольск) не планируют остаться в городе, в котором получили образование [Богданова, Кадырова 2015]. К числу факторов, выступающих как стимулы миграции молодежи из российских моногородов, относятся уровень материального благополучия, а также ограниченность возможностей найти работу, профессионально самореализоваться.

Деграция человеческого и социального капитала моногородов, вызванная непрекращающимся оттоком молодежи (в том числе и за рубеж), — очевидная проблема. Но отсутствие в моногородах качественных вузов и ссузов формирует почву для более глубокой проблемы — проблемы социального воспитания нового поколения трудовых ресурсов, формирования у них осознанности гражданской позиции и гражданского поведения, принятия определенных моральных ценностей и норм социального поведения, компонентов трудовой этики и морали. Рост общего уровня образования в обществе, получаемого через обучение в вузах и ссузах, «ведет к росту уровня жизни, улучшению социально-психологического климата

в обществе, снижению уровня преступности, повышению общего уровня культуры в обществе» [Ревенко и др. 2017, 80]. В рамках моногородов учебные заведения высшего и среднего специального образования способны играть большую роль, чем аналогичные структуры в мегаполисе, за счет способности к формированию мотивации и развитию у молодой части населения навыков предпринимательства, построения и реализации собственных бизнес-проектов, что будет способствовать преодолению монопрофильности городской экономики [Романенко и др. 2018].

Четвертая группа факторов появления и развития социально-политических конфликтов в российских моногородах произрастает из особенностей государственной политики в отношении моногородов, которую можно охарактеризовать как фрагментарную, непоследовательную, связанную с хаотичным видением государством будущего моногородов. Текущие меры государственной поддержки моногородов носят скорее аврально-ликвидирующий характер, чем выступают качественными элементами продуманного комплекса долгосрочных мер. Технологически проблемным местом реализации государственной политики по развитию российских моногородов является характер отчетности о выполнении соответствующих госпрограмм, в котором эпизодически присутствуют расхождения ожидаемых и полученных результатов, неясность способов определения эффективности программ. В части критики современной проводимой российской госполитики в отношении моногородов следует отметить неустойчивость политико-управленческого блока соответствующей госполитики, выражающуюся в перманентном принятии, отмене, корректировках стратегических оснований и инструментов развития российских моногородов и, соответственно, в выработке и имплементации специализированных государственных программ как практического механизма реализации госполитики. Проявлением этого выступает, например, внезапная отмена госпрограммы по комплексному развитию моногородов, которая должна была реализовываться в период с 2016 по 2025 гг.<sup>4</sup>

Неустойчивым характером обладает и институциональный блок государственной политики в отношении моногородов. Так, например, накануне 2021 года Председателем Правительства РФ было принято решение о ликвидации Фонда развития моногородов с передачей функций данной структуры на федеральный уровень, распределением между «ВЭБ.РФ» и органами исполнительной власти РФ. С одной стороны, такое усиление внимания со стороны федерального центра можно трактовать как намерение повысить эффективность функционирования российских моногородов путем унификации управленческих структур и хозяйственной деятельности моногородов, подчинения всего функционирования моногородов общефедеральным политическим стратегическим задачам. С другой стороны, рост степени вмешательства федеральных структур можно рассматривать и как традиционное для российской политики желание взять под строгий государственный контроль данный тип поселений, практически парализуя усилия местной власти в вопросах взаимодействия местных элит с управленческим ядром моногородов.

Неясности будущей модели и формата госуправления моногородами, созданию социальной напряженности и увеличению шансов на ее перерастание в социально-политические конфликты способствует и анонсированное в СМИ намерение российских властей в ближайшие годы сократить количество моногородов, получающих государственную поддержку, с текущих 321 (данные 2020 г.) до 170. С нашей точки зрения, реализация данного намерения содержит в себе мощный катализатор социальных и политических взрывов по причине того, что подавляющее большинство российских

<sup>4</sup> На новую госпрограмму развития моногородов потратят 57,3 млрд руб. // РБК [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/24/06/2019/5d0cbafc9a7947af87e8c419> (дата обращения: 12.07.2021).

моногородов еще не вышли на плато устойчивого развития, их способность функционировать без специальных мер господдержки крайне невелика. Вряд ли стоит помещать отечественные моногорода в категорию безнадежно больных, но их реанимационный период еще не закончился.

Существующая система отношений федерального центра и регионов предусматривает постоянно усиливающийся пласт ответственности глав субъектов и муниципальных образований за ситуацию на подведомственных им территориях. Моногорода, бюджеты которых во многом находятся в линейной зависимости от экономической успешности градообразующего предприятия, обладают разными материальными возможностями для поддержания уровня жизни населения. Типичной является ситуация, когда финансовых средств, находящихся в распоряжении администрации моногорода, по разным причинам хватает только на часть социальных программ и проектов. Подобный лоскутный характер поддержки социальной сферы негативно влияет как на миграционные настроения граждан, стимулируя их к рассмотрению возможностей покинуть город, так и на самочувствие оставшихся групп населения.

Дополнительную турбулентность ситуации в российских моногородах (пятая группа факторов социально-политических конфликтов) придает существующая сегодня модель взаимодействия власти, бизнеса и гражданского сектора. Исследователи отмечают, что «в настоящее время в большинстве моногородов действует такая модель взаимодействия всех участников, которая не позволяет связать их деятельность для достижения единой цели, направленной на стабильное развитие моногорода. При сложившейся ныне модели, когда в центре — градообразующее предприятие (часто испытывающее очень большие финансовые, производственные трудности), а власти, бизнес и местное сообщество являются лишь дополнительными компонентами, ощутимых результатов достичь трудно» [Бельчик, Якушина 2018, 61]. Если представители власти видят потребность в сохранении моногородов (что является лишь одним из вариантов их будущего [Шаститко, Фатихова 2019]), то требуется признать необходимость стабильной долгосрочной комплексной финансовой поддержки социальной части бюджетов моногородов. При этом поддержка должна носить не разовый характер «заплаток» отдельных возникших социальных конфликтов, а выступать мерой докризисного регулирования.

### **Выводы**

Моногорода как территориальные единицы уникальны как вследствие исторических предпосылок появления и развития данного феномена в отечественной практике, своей текущей роли в региональной и общероссийской экономике, так и в силу особенностей государственной политики по развитию моногородов, специфичной и уязвимой модели взаимодействия всех контрагентов (руководства градообразующих предприятий в моногородах, администрации, бизнеса и населения).

В рамках изложенного выше анализа выделен ряд основных групп факторов возникновения и эскалации потенциальных и реальных социально-политических конфликтов в современных российских моногородах. К первой группе отнесены факторы экономического характера, в значительной степени последовательно детерминирующие практически катастрофическую социальную ситуацию в моногородах. Вторая проистекает из особенностей политического процесса в российских регионах, критической необходимости нахождения компромисса между руководителями моногородов, местной, региональной и федеральной властью как фактора нивелирования риска развития острых социально-политических конфликтов в российских моногородах. Третья группа факторов связана с низким уровнем социального самочувствия

населения, ощущением отчужденности власти от жизни и решения социально-экономических проблем жителей моногородов. «Провалы» в технологическом и институциональном аспектах современной госполитики по развитию российских моногородов составляют четвертый блок факторов появления в них социально-политических конфликтов. С нашей точки зрения, достижение будущего благополучия моногородов возможно только на базе построения конструктивного диалога как в вертикальном ракурсе (федеральный центр, региональная и местная власть), так и в горизонтальном (местные власти, бизнес и локальное сообщество), что составляет пятую группу факторов.

### **Заключение**

В качестве рекомендаций по выравниванию ситуации в российских моногородах предлагается комплекс определенных направлений. Во-первых, создание более сбалансированной модели взаимодействия местных, региональных властей и федеральной политико-управленческой элиты по развитию моногородов. Данный процесс параллельно должен обеспечиваться повышением финансовых и административных возможностей местных элит, фиксированием федеральной/региональной финансовой помощи моногородам на реализацию социальных обязательств в случае дефицита местных бюджетов. Целесообразным считаем и обсуждение вопроса расширения взаимодействия всех контрагентов моногородов при решении специфических проблем конкретного поселения. Требуется повышение эффективности государственной политики по развитию моногородов путем оптимизации политико-управленческого, институционального, финансового блоков.

Наряду с политическими, финансовыми и институциональными аспектами администрирования отечественных моногородов критически важным представляется и решение вопроса корректировки молодежной и образовательной госполитик в целях удержания (а в идеале, и привлечения) в моногородах количества и качества трудовых ресурсов, требуемого потенциальным работодателям. Как показывает наш анализ рынка труда Дальневосточного федерального округа, именно проблема с кадровым обеспечением является одной из основных, препятствующих приходу инвесторов в моногорода, созданию ими рабочих мест и пополнению бюджета города налогами [Андрюшина и др. 2017]. Обеспечение воспроизводства, сохранения и накопления человеческого капитала в моногородах практически невозможно без решения вопроса о наличии возможностей для трудоустройства и занятости жителей моногородов.

В качестве итогового заключения можно сделать вывод о том, что корни социально-политических конфликтов в российских моногородах лежат в плоскости подходов и механизмов государственного и муниципального администрирования, что создает основания говорить о принципиальной возможности нахождения эффективных путей их нивелирования.

### **Список литературы:**

Аксянова А.В., Чехломин С.В. Методы оценки экономической привлекательности моногородов для населения // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2018. № 2. С. 52–58. DOI: <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2018-2-52-58>.

Андрюшина Е.В., Панова Е.А., Опарина Н.Н. Состояние трудовых ресурсов в Дальневосточном федеральном округе. М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2017.

Бельчик Т.А., Якушина Т.А. Влияние градообразующего предприятия на диверсификацию рынка труда моногорода // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2018. № 2. С. 59–65. DOI: <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2018-2-59-65>.

- Богданова И.Н., Кадырова Х.Р. Проблема миграции молодежи моногородов и пути ее решения // Высшее образование в России. 2015. № 5. С. 161–163.
- Зубаревич Н.В. Трансформация рынков труда российских моногородов // Вестник Московского университета. Серия 5. География. 2017. № 4. С. 38–44.
- Иванов О.Б. Социальные конфликты и политический протест в России последних лет // Политика и Общество. 2019. № 6. С. 1–14. DOI: 10.7256/2454-0684.2019.6.28606.
- Иванова Л.Л. Обеспечение кадровой безопасности в современной России: опыт моногородов // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2018. № 1. С. 132–138.
- Лапушинская Г.К. Особенности государственного регулирования занятости населения моногородов // Вестник ТвГУ. Серия «Экономика и управление». 2015. № 4. С. 113–123.
- Меерович М.Г. Советские моногорода: история возникновения и специфика // Вестник Кемеровского государственного университета. 2018. № 1. С. 53–65. DOI: <https://doi.org/10.21603/2078-8975-2018-1-53-65>.
- Мосиенко Н.Л., Черепанова А.А. Жизненные стратегии жителей моногорода: привлекательность места жительства и миграционные установки // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2018. № 1. С. 34–41. DOI: <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2018-1-34-41>.
- Прошанов С.Л. Социальный конфликт в трудах российских социологов начала XX века (1910–1914) // Социологические исследования. 2007. № 12. С. 115–120.
- Пятшева Е.Н. Особенности функционирования моногородов России // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». 2019. № 2. С. 18–34. DOI: [10.28995/2073-6304-2019-2-18-34](https://doi.org/10.28995/2073-6304-2019-2-18-34).
- Ревенко Н.Ф., Чикурова О.В., Силиванова О.А. Влияние градообразующего вуза на демографическую ситуацию в моногороде // Вестник ИжГТУ имени М.Т. Калашникова. 2017. Т. 20. № 3. С. 80–85. DOI: [10.22213/2413-1172-2017-3-80-85](https://doi.org/10.22213/2413-1172-2017-3-80-85).
- Романенко К.Р., Шибанова Е.Ю., Абалмасова Е.С., Егоров А.А. Высшее образование в моногородах: организационные форматы, практики, вызовы // Университетское управление: практика и анализ. 2018. Т. 22. № 4. С. 110–125. DOI: [10.15826/umpa.2018.04.044](https://doi.org/10.15826/umpa.2018.04.044).
- Самарин А.Н. Социальные конфликты в меняющемся обществе // Социологические исследования. 1997. № 2. С. 145–149.
- Урбан О.А. Набор в вузы как фактор кадровых рисков модернизации моногородов Кузбасса // Социологические исследования. 2018. № 3(407). С. 53–61. DOI: [10.7868/S0132162518030054](https://doi.org/10.7868/S0132162518030054).
- Шаститко А.Е., Фатихова А.Ф. Моногорода России: возможные варианты развития // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 76. С. 109–135. DOI: 10.24411/2070-1381-2019-10006.
- Crawford C.E. From Tractors to Territory: Socialist Urbanization through Standardization // Journal of Urban History. 2018. Vol. 44. Is. 1. P. 54–77. DOI: <https://doi.org/10.1177/0096144217710233>.
- Crowley S. Monotowns and the Political Economy of Industrial Restructuring in Russia // Post-Soviet Affairs. 2016. Vol. 32. Is. 5. P. 397–422. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2015.1054103>.
- Mack R.W., Snyder R.C. The Analysis of Social Conflict: Toward an Overview and Synthesis // Conflict Resolution. 1957. Vol. 1. No. 2. P. 212–248.
- Oberschall A. Theories of Social Conflicts // Annual Review of Sociology. 1978. Vol. 4. P. 291–315.

**References:**

- Aksianova A.V., Chekhlomin S.V. (2018) Methods for Assessing the Economic Attractiveness of Monotowns for Population. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Politicheskiye, sotsiologicheskiye i ekonomicheskiye nauki*. No. 2. P. 52–58. DOI: <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2018-2-52-58>.
- Andryushina E.V., Panova E.A., Oparina N.N. (2017) *Sostoyaniye trudovykh resursov v Dal'nevostochnom federal'nom okruge*. [The state of labor resources in the Far Eastern Federal District]. Moscow: ARGAMAK-MEDIA.
- Belchik T.A., Yakushina T.A. (2018) The Impact of City-Forming Enterprises on Diversification of the Labour Market in a Single-Industry Town. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Politicheskiye, sotsiologicheskiye i ekonomicheskiye nauki*. No. 2. P. 59–65. DOI: <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2018-2-59-65>.
- Bogdanova I.N., Kadyrova H.R. (2015) The Problem of Migration of Young People from Monotowns and Ways to Solve It. *Vyssheye obrazovaniye v Rossii*. No. 5. P. 161–163.
- Crawford C.E. (2018) From Tractors to Territory: Socialist Urbanization through Standardization. *Journal of Urban History*. Vol. 44. Is. 1. P. 54–77. DOI: <https://doi.org/10.1177/0096144217710233>.
- Crowley S. (2016) Monotowns and the Political Economy of Industrial Restructuring in Russia. *Post-Soviet Affairs*. Vol. 32. Is. 5. P. 397–422. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2015.1054103>.
- Ivanov O.B. (2019) Social Conflicts and Political Protest in Russia over the Recent Years. *Politika i Obshchestvo*. No. 6. P. 1–14. DOI: 10.7256/2454-0684.2019.6.28606.
- Ivanova L.L. (2018) Ensuring Personnel Security in Modern Russia: The Experience of Monotowns. *Gosudarstvennoye i munitsipal'noye upravleniye. Uchenyye zapiski*. No. 1. P. 132–138.
- Lapushinskaya G.K. (2015) Features of State Regulation of Employment of Single-Industry Towns. *Vestnik TvGU. Seriya "Ekonomika i upravleniye"*. No. 4. P. 113–123.
- Mack R.W., Snyder R.C. (1957) The Analysis of Social Conflict: Toward an Overview and Synthesis. *Conflict Resolution*. Vol. 1. No. 2. P. 212–248.
- Meerovich M.G. (2018) Soviet Monoprofile Cities: The Story behind and Key Features. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta*. No. 1. P. 53–65. DOI: <https://doi.org/10.21603/2078-8975-2018-1-53-65>.
- Mosienko N.L., Cherepanova A.A. (2018) Life Strategies of Monotown Residents: Attractiveness of Residence and Migration Attitudes. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Politicheskiye, sotsiologicheskiye i ekonomicheskiye nauki*. No. 1. P. 34–41. DOI: <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2018-1-34-41>.
- Oberschall A. (1978) Theories of Social Conflicts. *Annual Review of Sociology*. Vol. 4. P. 291–315.
- Proshanov S.L. (2007) Sotsial'nyy konflikt v trudakh rossiyskikh sotsiologov nachala XX veka (1910–1914) [Social conflict in the research of Russian sociologists of the early XX century (1910–1914)]. *Sotsiologicheskiye issledovaniya*. No. 12. P. 115–120.
- Pyatsheva E.N. (2019) The Functioning Features of Single-Industry Towns in Russia. *Vestnik RGGU. Seriya «Ekonomika. Upravleniye. Pravo»*. No. 2. P. 18–34. DOI: [10.28995/2073-6304-2019-2-18-34](https://doi.org/10.28995/2073-6304-2019-2-18-34).
- Revenko N.F., Chikurova O.V., Silivanova O.A. (2017) Influence of the Town-Forming Higher Education Institution on Demographic Situation in the Monotown. *Vestnik IzhGTU imeni M.T. Kalashnikova*. Vol. 20. No. 3. P. 80–85. DOI: [10.22213/2413-1172-2017-3-80-85](https://doi.org/10.22213/2413-1172-2017-3-80-85).
- Romanenko K.R., Shibanova E.Ju., Abalmasova E.S., Egorov A.A. (2018) Higher Education in Single-Industry Towns: Models, Practices, Challenges. *Universitetskoe upravlenie: praktika i analiz*. Vol. 22. No. 4. P. 110–125. DOI: [10.15826/umpa.2018.04.044](https://doi.org/10.15826/umpa.2018.04.044).
- Samarin A.N. (1997) Social Conflicts in the Changing Society. *Sotsiologicheskiye issledovaniya*. No. 2. P. 145–149.

Shastitko A.E., Fatihova A.F. (2019) Company Towns in Russia: Some Thoughts on Development Alternatives. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 76. P. 109–135. DOI: 10.24411/2070-1381-2019-10006.

Urban O.A. (2018) Admission to Universities as a Factor of Human Resources Risk in Piodernizing Kuzbass R-Ionocities. *Sotsiologicheskiye issledovaniya*. No. 3(407). P. 53–61.

Zubarevich N.V. (2017) Transformation of Labor Markets in Russia's Monotowns. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 5. Geografiya*. No. 4. P. 38–44.

Дата поступления/Received: 17.07.2021

## Региональные режимы правления в контексте генезиса российского федерализма: сущность, противоречия, результаты деятельности

*Разумовский Владимир Юрьевич*

Кандидат политических наук, доцент, Белгородский университет кооперации, экономики и права, Белгород; Липецкий институт кооперации (филиал) Белгородского университета кооперации, экономики и права, Липецк, РФ.

E-mail: [vrazumovsky@yandex.ru](mailto:vrazumovsky@yandex.ru)

SPIN-код РИНЦ: [6382-7216](https://elibrary.ru/6382-7216)

### Аннотация

Актуальность статьи обусловлена тенденциями, связанными с развитием современного российского федерализма и режимами осуществления политической власти в регионах. Предметом исследования выступают сложившиеся в субъектах РФ (на примере регионов Центрального Черноземья) правящие режимы, их сущность, особенности, а также возникшие противоречия и результаты их деятельности с начала 90-х гг. прошлого века до настоящего времени. Целью статьи является исследование данных политических режимов в условиях современного Российского государства, а также роли региональной властвующей элиты посредством институционального и функционального подходов, в рамках различных видов анализа. Здесь рассматривается генезис административно-территориального устройства Российской Федерации, раскрываются причины становления и развития различных правящих режимов в ее регионах, особенности их политико-идеологической ориентации. В статье раскрывается сущность данных режимов, характер деятельности новых институтов власти в условиях перераспределения политико-управленческих полномочий; характеризуется объем и содержание полномочий (административных, правовых, финансовых), результаты их использования новой властвующей элитой субъектов РФ, а также возникшие в связи с этим противоречия. В статье излагаются причины, обусловившие ревизию полномочий в рамках создания единой системы органов публичной власти, а также комплекс проблем, связанных с укреплением российского федерализма на современном этапе. В заключении дается оценка нынешнего состояния региональных режимов правления, полномочий политических элит, перспектив их развития.

### Ключевые слова

Федерализм, политический режим, властные полномочия, региональная политическая элита, губернатор, президент, гражданское общество.

## Regional Regimes of Government in the Context of Russian Federalism Genesis: Essence, Contradictions, Results of Activity

*Vladimir Yu. Razumovsky*

PhD, Associate Professor, Belgorod University of Cooperation, Economics and Law, Belgorod, Lipetsk Institute of Cooperation (branch) of Belgorod University of Cooperation, Economics and Law, Lipetsk, Russian Federation.

E-mail: [vrazumovsky@yandex.ru](mailto:vrazumovsky@yandex.ru)

### Abstract

The relevance of the article is defined by the trends associated with the development of modern Russian federalism and the regimes of the exercise of political power in the regions. The subject of the study is the ruling regimes that have developed in the subjects of the Russian Federation (on the example of the regions of the Central Chernozem region), their essence, features, as well as the contradictions that have arisen and results of their activity from the beginning of the 1990s to the present. The purpose of the article is to study these political regimes in the conditions of the modern Russian state, as well as the role of the regional ruling elite in these processes through institutional and functional approaches, within the framework of various types of analysis. Here the genesis of the administrative-territorial structure of the Russian Federation is considered, the reasons for forming and developing various ruling regimes in its regions, the features of their political and ideological orientation are revealed. The article considers the essence of these regimes, the nature of new power institutions activities in the conditions of redistributing political and managerial powers. It characterizes the scope and content of these powers (administrative, legal, financial), the results of their use by the new ruling elite of Russian Federation subjects as well as the contradictions that have arisen in this regard. The article describes the reasons that led to the revision of these powers within the framework of creating a unified system of public authorities as well as a set of problems related to the strengthening of Russian federalism at the present stage. In the conclusion an assessment of the current state of regional government regimes, the powers of political elites, and the prospects for their development is given.

### Keywords

Federalism, political regime, authorities, regional political elite, governor, president, civil society.

### Введение

Социальные перемены, произошедшие в нашей стране на рубеже 80–90-х гг. прошлого века, способствовали появлению нового суверенного государства — Российской Федерации. В основу его административно-территориальной организации был положен принцип федерализма — совокупность структур, форм и методов, устанавливающих взаимодействие центра

и его субъектов, обеспечивающих рациональное и эффективное функционирование государства в обоюдных интересах. Политико-правовым каркасом данного геополитического образования стала Конституция РФ 1993 г., и она должна была наполнить исторически сложившиеся социальные, экономические и культурные отношения новым содержанием.

Генезис российского федерализма затронул интересы региональной правящей элиты. К ней на основе мировой практики государственного строительства принято относить лиц, занимающих статусные позиции в структурах власти или непосредственно влияющих на эти структуры и процесс принятия политических решений. (Это депутаты и спикеры региональных парламентов, губернаторы и их заместители, мэры городов и др.) Главным критерием здесь является доступ к рычагам власти и управления, способность и возможность прямо или косвенно влиять на содержание, направленность и результат принимаемых решений.

Данная политическая элита возникла в ходе мощных процессов демократизации на рубеже 80–90-х гг. и после событий августа 1991 г. получила доступ к рычагам государственной власти в регионах России. Решительно отвергнув прежнюю унитарную модель государства, которая фактически существовала на протяжении многих десятилетий и показала свою неэффективность, она в ходе проводимых политико-экономических реформ получила уникальный шанс на построение в России подлинной федерации. Процесс ее институализации сопровождался обретением значительных политико-управленческих полномочий, которые могли быть направлены на укрепление федерализма.

Однако это породило множество противоречий, обусловленных становлением в субъектах РФ политических режимов авторитарного типа, нацеленных на сохранение власти отдельными региональными кланами и оказавшимися устойчивыми к усвоенным российским обществом демократическим институтам и принципам. Полученные ей полномочия были использованы не столько для развития федеративных отношений, сколько для удовлетворения собственных властных амбиций, а это, в свою очередь, угрожало территориальной целостности и национальному суверенитету страны. И даже новый политический курс, реализуемый в России с начала 2000-х гг. и нацеленный на укрепление принципов федерализма, к сожалению, не только не устранил ранее возникшие противоречия, но и породил новые.

Эти проблемы достаточно широко освещены в научной литературе. Функционирование политических режимов авторитарного типа, их особенности всегда вызывали интерес у зарубежных ученых, о чем свидетельствуют работы М. Вебера [Weber 1978], К. Виттфогеля [Wittfogel 1957] и др. Крах этих режимов и последовавшая затем демократизация социально-политических отношений не снизили актуальности проблемы (см., например, [Willerton 1992; Linz, Stepan 1996; Federalism: The Multiethnic Challenge 1995]).

Интерес к проблемам политического режима возник и в отечественной науке. Причем в эпицентре исследований находятся правящие режимы, сложившиеся в российских регионах. В статьях О.В. Гаман-Голутвиной [Гаман-Голутвина 2016], В.Я. Гельмана [Гельман 2007] раскрывается их сущность, особенности функционирования в субъектах РФ. Различным политико-управленческим аспектам становления российского федерализма, состоянию региональных правящих элит посвящены работы Т.К. Алябьевой [Алябьева 2018], А.П. Кочеткова [Кочетков 2017] и др. Наконец, возникшие в данных процессах противоречия и их результаты отражены в работах Н.В. Мельникова [Мельников 2017], А.В. Скиперских [Скиперских 2020] и др.

В то же время ряд проблем остается малоизученным. Не совсем понятно, почему принципы федерализма, положенные в основу новой территориальной конструкции России, фактически поставили страну на грань распада. Неясны причины, вследствие которых обширные полномочия

(административные, правовые, финансовые) были использованы для активизации процессов сепаратизма и национализма. Не находит четкого объяснения снижение исполнительской дисциплины, появление правового нигилизма у части региональных властвующих элит и их лидеров. Возникает немало вопросов по поводу созданной новой политико-управленческой вертикали и ее результатов. Наконец, не совсем ясна роль в этих процессах институтов гражданского общества. Именно эти проблемы рассматриваются в данной статье.

### ***Политические режимы регионов России: типология и особенности***

В развитии государственности любой страны мира важную роль играет ее политический режим. Если политическая система отражает формально-юридическую сторону функционирования государства и иных политических институтов, то политический режим характеризует реальные полномочия органов власти, способы и методы воздействия на социальные процессы и степень участия в них. Он выступает в качестве средства, с помощью которого политическая элита общества пытается отстаивать свои интересы.

Среди различных типов политических режимов более давнюю историю имеет режим авторитарный. Будучи воплощенным в практически всех известных науке типах государственного устройства и формах правления, в некоторых государствах древности и средневековья, он трансформировался в патримониализм — концентрацию всей полноты политической власти в руках верховного правителя (автократия) или ограниченной группы лиц (олигархия). По мнению М. Вебера, «...политическое управление рассматривается в качестве исключительно персонального предприятия, а ... полномочия существуют как часть личной собственности, которая может приносить доход в виде налогов и дани» [Weber 1978, 332]. Эта система власти вскоре стала испытывать необходимость в специально отобранных людях для реализации возроставших управленческих функций. Именно эти лица, пользовавшиеся доверием традиционного политического лидера, составили в дальнейшем «...жестко централизованную организацию чиновников — новый правящий класс общества» [Wittfogel 1957, 376].

Патримониальное правление в сочетании с относительно высокоразвитыми бюрократическими институтами можно наблюдать в Древнем Египте, Китае, Римской и Византийской империях позднего периода, Западной Европе в эпоху абсолютизма. Их элементы отчетливо просматриваются также в правлении военных кланов Греции, Парагвая, Гватемалы, Никарагуа и др. Несмотря на становление современных политических институтов во многих развивающихся странах мира во второй половине XX в., они не смогли, к сожалению, преодолеть инерцию прошлого.

Результатом такой фрагментарной модернизации стало появление политических режимов неопатримониального типа, в котором демократические элементы сочетаются с прежними формами организации власти и властных отношений. Наконец, в ряде государств возникла особая форма правления — султанизм, основанная на неограниченной личной власти политического лидера. (Это хорошо видно на примере Гаити при Ф. Дювалье и Филиппин при Ф. Маркосе, Доминиканской республики при Р. Трухильо и Ираке при С. Хусейне.)

Эти политические режимы со временем стали испытывать потребность в системе межуровневых отношений внутри властно-распорядительного механизма государства, благодаря которым правящая элита могла бы более эффективно решать политико-управленческие задачи. Это обусловило становление так называемых патрон-клиентарных отношений, представляющих собой добровольные связи субъектов определенного уровня служебной иерархии. «...Обязательным условием их возникновения является неравенство ресурсов, которыми

патрон вознаграждает клиента. Многие из этих ресурсов могут быть доступны посредством официальных норм, однако могут предоставляться через личные отношения» [Мельников 2017, 34]. Наличие у их участников соответствующих ресурсов постепенно приводило к обоюдной взаимозависимости, выступало в качестве способа их перераспределения.

В условиях функционирования политического режима патримониального типа эти отношения становятся неотъемлемой его частью и во многом определяют характер социального развития. Это хорошо видно на примере России. В силу отсутствия прочных демократических традиций и институтов ведущей силой развития общества выступало государство. По мере усложнения решаемых ими задач патрон-клиентарные отношения стали своеобразным внутренним импульсом, определяющим вектор, задающим темп развития страны и одновременно способствующим появлению противоречий, ставивших конечный результат под сомнение.

Наиболее ярко это проявило себя после событий Октября 1917 г., явившихся отправной точкой образования нового государства — Союза ССР. Положенный в его основу принцип федерализма, пусть и во многом декларативный, обусловил политическую легитимацию новой правящей элиты, особенно на местах. И, хотя она быстро стала частью жесткой государственной конструкции, идейно-политическим стержнем которой являлась единственная правящая партия — РКП(б) — ВКП(б) — КПСС, возникшие в ее недрах патрон-клиентарные отношения явились основой для согласования и решения политических и хозяйственных вопросов. Их носителем выступала новая социальная общность кастового типа — партийно-советская номенклатура, начавшая постепенно получать ренту от участия в этих процессах. Основанная на многочисленных земляческих, родственных, ведомственных и иных интересах, нередко скрепленных коррупционными отношениями, она не смогла в полном объеме учесть специфику развития конкретных территорий в составе СССР.

В правящих кругах, особенно на уровне союзных республик, краев и областей, зрело понимание разумной децентрализации, которая активизировалась с приходом на пост лидера страны М.С. Горбачева. Однако непоследовательные, во многом противоречивые шаги политического руководства породили раскол между союзной и республиканской правящей элитой на рубеже 80–90-х гг., имевший катастрофические последствия для территориальной целостности некогда мощной державы, финальным аккордом которых явилась ликвидация СССР.

Похожая ситуация начала складываться и в России. Прежняя властвующая элита хоть и сохраняла контроль над вверенной ей территорией, но постепенно уступала позиции быстро формирующейся на основе демократического движения новой политической элите. Ее идейное оружие — федерализм и национальное возрождение — получило мощную социальную поддержку. Идея неограниченного суверенитета всех входящих в нее территорий, озвученная Председателем Президиума Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельциным во время митинга в Казани, с одной стороны, представляла собой своеобразный демарш в отношении закулисных игр союзного центра, а с другой — являлась осознанием невозможности построения подлинно федеративного государства без широких прав его субъектов.

События августа 1991 г. не только обусловили крах тоталитарного режима СССР, но и способствовали началу строительства новой России на принципах федерализма. В ее государственности начал быстро формироваться новый политический режим, который быстро эволюционировал в сторону персонализма. Он ассоциировался с личностью первого всенародно избранного Президента РФ Б.Н. Ельцина, а новая государственная конструкция предполагала проецирование инициатив Кремля на уровень субъектов РФ. Это обусловило рост влияния их властвующих элит, а ключевую роль в тот период пытались играть политики так называемой

«демократической волны». В условиях децентрализации управления они оказались единственной силой, перед которой, по мнению В.Я. Гельмана, «...в критические моменты российской истории... открывались различные «окна возможностей» для политических акторов, чьи установки повлияли на характер отношений Центра и регионов» [Гельман 2007, 95]. Реализация ими властных полномочий способствовала становлению политических режимов в субъектах РФ. И хотя этот термин здесь можно использовать весьма условно, но именно он характеризует совокупность методов осуществления власти и управления, их особенности. Так, по определению ряда исследователей, это «...территориальный уровень общенационального политического режима, для которого ... характерны свои структуры и методы распределения и реализации власти, в той или иной (но всегда — разной) мере отвечающие общенациональным характеристикам» [Гельман и др. 2000, 78]. При этом Р.Ф. Туровский определил политический режим как «...существующую на определенной территории взаимосвязанную совокупность политических акторов (с их методами властвования, ресурсами, целями и стратегиями) и институтов (понимаемых и как организации, и как нормы, правила игры)» [Туровский 2009, 56]. Их наличие в субъектах РФ сделало политический ландшафт чрезвычайно сложным. Например, появились регионы с преобладающим русским населением (Московская, Ленинградская области) и национально-этнической составляющей (Северный Кавказ, Татарстан, Башкортостан). В некоторых субъектах РФ он имел ярко выраженный моноцентрический (Красноярский край, Саратовская, Астраханская области) и полицентрический (Приморский край, Свердловская область) характер. Идеологическая палитра режимов правления также была весьма многообразной: от прокоммунистической риторики отдельных глав субъектов РФ (Брянская, Владимирская, Ульяновская области) до левоцентристских взглядов (Волгоградская, Ивановская, Рязанская области).

Несмотря на многообразие направлений, реальные властные полномочия сохраняли ранее сложившиеся клиентелы, которые «...обеспечивали рекрутирование и мобильность элитных кадров в течение десятилетий» [Willerton 1992, 5]. В новых условиях они во многом определили сущность правящего режима, методы осуществления государственной власти на местах. Например, в одних субъектах РФ (Брянская, Пензенская области) сложились моноцентрические клиентелы, замыкавшиеся на власти их первых лиц. В других — полицентрические клиентелы (Нижегородская, Ярославская, Саратовская области), где региональные лидеры-«демократы» смогли найти компромисс с ранее сложившимися группами региональной элиты.

Появились также регионы, где издавна существовавшие клиентелы не пережили сколь-нибудь серьезных трансформаций и данный «номенклатурный бастион» возглавил лидер, имевший влияние в прежней системе управления (например, в Ульяновской области); регионы с ярко выраженным акцентом на этнической консолидации клиентелы, особенно после прихода к власти новых политических лидеров харизматического типа (Калмыкия, Татарстан, Башкирия). Наконец, уже в 2000-е гг. возникла ситуация, когда в некоторых субъектах РФ не удалось создать клиентелу какого-либо типа, и, как следствие, оказалось невозможно выстроить устойчивый политический режим (Алтайский край). Они стали своеобразным буфером в отношениях между различными уровнями управления, где эти клиентелы «...компенсировали отчуждение и ... в конечном итоге укрепляли личную власть» [Stokes 2001, 16].

Оправившись от растерянности и шока, вызванных событиями августа 1991 года и октября 1993 года, данные клиентелы сыграли ведущую роль в политической ротации, оттеснив от рычагов власти политиков-«демократов» и заменив их представителями прежней партийно-советской номенклатуры. Их возвращение во власть было воспринято общественным

мнением как предательство идеалов демократического движения. По свидетельству С.С. Говорухина, «...нынешняя власть, так своевольно назвавшая себя «демократической», никогда и не думала об интересах России, о счастье своего народа» [Говорухин 1995, 131]. Однако продолжавшийся системный кризис, усугубляемый болезненными процессами радикальной экономической реформы, обусловил привлечение к сотрудничеству лиц с опытом руководящей и хозяйственной деятельности, особенно в регионах. Поэтому можно согласиться с мнением Б.Н. Ельцина о том, что «...в новых условиях нужны были иные качества и, что немало важно, опыт» [Ельцин 1994, 54].

Среди регионов России особое место занимало Центральное Черноземье. Геополитическое положение ее областей, однородный состав населения, характер экономических связей — все это исключило сепаратистские и националистические тенденции их властвующего истеблишмента. Его сознание традиционно отличалось консерватизмом, осторожностью и взвешенностью принимаемых решений, а отношения с федеральным центром в новых условиях можно определить как стратегическое партнерство. Сложившиеся в них клиентелы опирались на старые номенклатурные связи и отношения и в то же время смогли привлечь в управленческие структуры новых людей.

Это усилило персонифицированную составляющую новой системы власти и управления, а ее функционирование «...всецело зависело от влиятельности и популярности их лидеров» [Гаман-Голутвина 2016, 58]. Возникшее новое «властвующее ядро» носило зачастую безальтернативный характер. Данное обстоятельство способствовало победе в 1993 г. на выборах главы администрации Орловской области Е.К. Строева, и в дальнейшем он регулярно переизбирался на этот пост. (В 2005 г. Е.К. Строев был назначен на эту должность Президентом РФ и вышел в отставку в 2009 г.) В должности главы администрации Белгородской области преуспел Е.С. Савченко, который бессменно возглавлял ее с 1993 по 2020 гг.

Сложившийся в Центральном Черноземье характер власти, основанный на частичном «консервативно-номенклатурном откате» и консенсусе «старых» и «новых» элит не исключал в 90-е гг. борьбы между ее сегментами, что сулило успех вследствие преобладания патриархальной политической культуры у населения. Например, победу в 1998 г. на выборах главы администрации Липецкой области одержал О.П. Королев, умело использовавший патерналистские настроения жителей. (Он находился на этом посту до 2018 г.)

Несмотря на все «зигзаги» провинциальной политической жизни, власть оставалась в руках прежних «патронов» и фактически представляла собой неопатримониальную форму правления, с некоторыми элементами «корпоративного плюрализма», в рамках которого «...представители старой номенклатуры передали новой российской бюрократии специальные знания и опыт, в которых она нуждалась» [Кочетков 2017, 13]. Сложившаяся к середине 90-х гг. конструкция власти основывалась на демократических принципах, которые сочетались со знакомыми пороками прежней системы управления — бюрократизмом, некомпетентностью, волокитой, коррупцией и др.

### ***Полномочия региональных правящих элит в контексте российского федерализма: достижения и противоречия***

Государственная власть всегда сильна своими полномочиями (административными, правовыми, финансовыми и др.), а их объем, характер и результативность обусловлены ее административно-территориальной организацией. На протяжении целых столетий Россия сохраняла целостность и единство своей территории, и в этом процессе ключевую роль играла «...фундаментальная традиция российской государственности — унитарность, единоуправляемость

государства, в своих лучших периодах в сочетании с земством»<sup>1</sup>. Однако их реализация за весь этот период породила комплекс противоречий, а для их решения потребовались принципиально иные подходы, способные изменить систему управления государством в целом. Все это несло в себе определенный риск, тенденции сепаратизма и национализма, которые начали появляться еще во второй половине 80-х гг.

С целью их предупреждения 31 марта 1992 г. в Москве был подписан федеративный договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе РФ». Он отразил новый баланс интересов, способствовал поиску взаимовыгодных решений в политической и экономической сферах и, самое главное, сохранил территориальное единство России. «...Несмотря на противоречивость ...в целом федеративный договор сыграл положительную роль в купировании центробежных тенденций начала 1990-х гг. и сохранении единого государства» [Шахрай 2018, 111]. В 1994–1995 гг. были заключены договоры с другими субъектами РФ.

Данные правовые акты, помимо официальных политических целей, преследовали еще и ряд неофициальных: обеспечить лояльность правящих элит и лидеров субъектов РФ, в одночасье превратившихся в равноправных партнеров федеральной власти. Такая позиция основывалась на принципе федерализма, который «...обуздывает произвол властей как в центре, так и на местах ... предусматривая механизм, позволяющий сдерживать местные конфликты и злоупотребления» [Daniels 1998, 233]. Правовой основой этого процесса стала Конституция РФ, впервые содержащая понятие «субъект РФ» и определявшая совместные предметы ведения федеральных и региональных властей (ст. 72), а последние вне данных пределов обладали необходимыми полномочиями на своей территории (ст. 73)<sup>2</sup>.

Здесь достаточно четко прослеживается процесс институализации властвующей элиты субъектов РФ, входящих в Центральное Черноземье. Там началась разработка и принятие региональных правовых актов, основанных на принципе разделения властей. Так, в соответствии с Уставом Тамбовской области 1994 г., высшим законодательным (представительным) органом на данной территории стала Областная Дума (ст. 49), а высшим исполнительным органом — администрация области (ст. 64)<sup>3</sup>. Они являются постоянно действующими и единственными органами государственной власти и в настоящее время.

Конституция РФ 1993 г. содержала также понятие «местное самоуправление» (ст. 130)<sup>4</sup>. С подачи Кремля по линии «субъект РФ — местное самоуправление» внутри административных границ регионов возникли новые управленческие структуры — мэрии, префектуры, муниципалитеты. Им были переданы определенные полномочия, которые получили отражение в муниципальных правовых актах. Например, Устав города Липецка, утвержденный в 1995 г., юридически закрепил представительство интересов его жителей городским Советом депутатов (ст. 34); исполнительная власть принадлежала городской администрации (ст. 47)<sup>5</sup>. Это обусловило становление муниципальной элиты, которая быстро стала важным сегментом в системе управления страной. Можно согласиться с точкой зрения Л.М. Дробижевой о том, что «...страна только обрела свое государственное и территориальное очертание и массовое сознание нуждалось в консолидирующей идентификации, которую могла обеспечить политическая элита, особенно на местах» [Дробижева 2019, 134].

<sup>1</sup> Солженицын А.И. Россия в обвале. М.: Русский путь, 2006. С. 27

<sup>2</sup> Конституция РФ. М.: Юрист, 2020. С. 15.

<sup>3</sup> Устав Тамбовской области // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/948000316> (дата обращения: 12.07.2021).

<sup>4</sup> Конституция РФ. М.: Юрист, 2020. С. 17.

<sup>5</sup> Устав города Липецка // Липецкий городской Совет депутатов [Электронный ресурс]. URL: <http://sovetskaya22.ru/documents/charter-of-the-city-of-lipetsk/> (дата обращения: 25.07.2021).

Административные полномочия правящих элит субъектов РФ дополнялись экономическими. В их руках оказалось финансирование на своей территории сельского хозяйства, капитального строительства, образования, здравоохранения и культуры. На региональный уровень отошли такие источники пополнения бюджета, как подоходный налог с физических лиц, большая часть земельного налога, и это сказалось на приоритетах хозяйственной деятельности различных субъектов РФ. В Центральном Черноземье была опробована модель экономического развития с опорой на собственные силы, и ее результаты оказались весьма существенными. Например, продукция (тротуарная плитка) ООО «Белгородский завод АрБет» пользовалась большим спросом у строительных организаций далеко за пределами региона<sup>6</sup>.

Все это способствовало укреплению политических режимов в субъектах РФ. Они обрели в глазах населения легитимность, получили значительные полномочия, что предопределило их характер отношений с Кремлем. Если раньше региональные чиновники пытались наладить отношения с влиятельными администраторами в Москве, то теперь столичные элитные группы устремились в регионы, надеясь заручиться поддержкой их глав в борьбе за власть.

Несмотря на определенные успехи в генезисе российского федерализма, данные процессы породили немало противоречий. В первую очередь это связано с появлением на федеральном уровне влиятельного регионального лобби, представленного в обеих палатах Федерального собрания РФ. В немалой степени этому способствовали ранее сложившиеся региональные клиентелы, бюрократически искажившие идеи российского федерализма. Именно они породили «...систему «недостойного правления», выстроенную не ради эффективности, а ради удовлетворения интересов тех, кто находится у власти» [Гельман 2019, 83]. К сожалению, федеративный договор от 31 марта 1992 г. и иные правовые акты не установили ответственности для региональных элит и их лидеров.

Закрепленная в Конституции РФ «единая система исполнительной власти» (ст. 77 ч. 2), а точнее, ее исполнительная дисциплина начала заметно ослабевать. Это касалось полномочий глав регионов, которые они получили часто на основе личной договоренности с Президентом РФ Б.Н. Ельциным и которыми они по основному закону страны не обладали, а в результате выборов фактически оказались неподотчетны Кремлю, влиянию на них «сверху». Например, постановление главы администрации Курской области А.В. Руцкого о запрете реализации спиртных напитков, вывоза зерна противоречило принципам экономической политики Правительства РФ, основывавшихся на свободном перемещении товаров и самостоятельности хозяйствующих субъектов, а его результатом стало сокращение доходной части регионального бюджета<sup>7</sup>.

Противодействие всевластию глав регионов (в печати их именовали «региональными баронами») осуществлялось органами представительной власти, а некоторые даже инициировали предложения об его избрании и смещении депутатами. Так, в соответствии с Уставом Орловской области 1995 г., глава исполнительной власти мог быть отстранен от занимаемой должности в случае выражения ему недоверия областным Советом депутатов (ст. 46)<sup>8</sup>. Но сама процедура не получила в этом документе четких критериев. Другой силой, способной конкурировать с губернаторами, оказались органы местного самоуправления и в первую очередь мэры региональных столиц. Например, в Воронеже различные подходы к развитию коммунального хозяйства обернулись острым конфликтом между главой администрации области И.М. Шабановым

<sup>6</sup> Петров Г.В. Экономика регионов: от кризиса к возрождению // Аргументы и факты. 1995. 18 марта. С. 9.

<sup>7</sup> Сарычев С.П. Губернаторство Руцкого: развитие регионального бонапартизма // Известия. 2000. 17 мая. С. 2.

<sup>8</sup> Устав Орловской области // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/974201197> (дата обращения: 10.07.2021).

и органами местного самоуправления, который сопровождался массовыми протестами горожан<sup>9</sup>. К сожалению, неразвитость демократических институтов сделала контроль их деятельности «снизу» во многом формальным.

Всесилие глав регионов сказалось на «...качестве самой государственной власти»<sup>10</sup>. Это нашло отражение в местном правотворчестве, а содержание некоторых правовых актов зачастую противоречило федеральному законодательству. Например, один из них, принятый в Республики Татарстан, гласил, что все проживающие на ее территории граждане, будучи призванными на действительную военную службу, должны проходить ее в пределах Республики Татарстан<sup>11</sup>. (Этот акт противоречил федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе в РФ».)

Все это порождало сильную путаницу, способствовало росту правового нигилизма органов власти и должностных лиц на местах. По мнению, Д.Г. Сельцера, «...федеральная власть не смогла сформировать лояльный губернаторский корпус через систему иерархического построения органов исполнительной власти» [Сельцер 2020, 17]. Влияние глав субъектов РФ на назначение руководителей территориальных подразделений прокуратуры, милиции, юстиции, таможни обернулось уводом от наказания некоторых региональных чиновников, уличенных в коррупции.

Наконец, часть правящей элиты, особенно в регионах Сибири и Дальнего Востока, получила почти бесконтрольный доступ к экономическим ресурсам страны, и это обстоятельство еще больше усиливало ее управленческую автономию. Одновременно росло недовольство тем, как федеральный центр распределяет субсидии: все субъекты РФ были поделены на «регионы-доноры» и «регионы-получатели». Например, Липецкая область в 90-е гг. входила в число «регионов-доноров», что объективно усиливало ее экономические позиции и одновременно порождало недовольство использованием средств, направляемых в федеральный бюджет<sup>12</sup>.

Данная система действовала крайне неэффективно, постоянно порождала экономический и политический сепаратизм, усугубляла и без того сложную обстановку на местах, и «...отношения центр — регионы практически полностью были дестабилизированы» [Алябьева 2018, 164]. Попытка консолидировать властвующую элиту субъектов РФ в рамках возникшего в 1995 г. общественно-политического движения «Наш дом — Россия» не увенчались успехом вследствие ее политической разобщенности, фрагментарности интересов. Фактически к началу 2000 г. Россия превратилась в некое подобие конфедеративного государства, а сохранение подобной ситуации в дальнейшем неизбежно подводило общество к черте, за которой могла начаться политическая нестабильность, неуправляемость, хаос, анархия и другие негативные последствия.

### ***Укрепление российского федерализма и его последствия. Региональные правящие режимы на современном этапе***

В начале 2000-х гг. актуальным являлся комплекс проблем, связанных с сохранением единства страны, и его предстояло решать избранному на пост Президента РФ В.В. Путину. Выстраивание им так называемой «вертикали власти» было обусловлено тем, что «...слабое руководство Ельцина привело к процветанию преступности и коррупции, сосредоточению власти

<sup>9</sup> Подгайный Б.Л. Слуга двух господ // Российская газета. 2000. 19 июня. С. 4.

<sup>10</sup> Корецкий Д.А. Крысы разгрызают фундамент государства // Аргументы и факты. 2012. 21 марта. С. 8.

<sup>11</sup> В Татарии приостановлен призыв в армию // Коммерсантъ. 1999. 16 сентября. С. 12.

<sup>12</sup> Хорошенко Н.А. Область-«донор», или как формируется бюджет // Комсомольская правда. 1998. 16 апреля. С. 5.

в руках олигархов и переходу регионов страны на свои собственные “орбиты”» [Roxburgh 2013, 27]. Российской президент демонстрировал решимость и принципиальность в вопросе формирования единого административного, правового и экономического пространства страны.

Предложенные им реформы — федеральная (2000 г.), парламентская (2000 г.), налоговая (2000 г.), судебная (2001 г.), правовая (2003 г.), административная (2003–2004 гг.) — конечной целью полагали построение новой эффективной системы государственной власти. Они дополнялись преобразованием в 2007–2012 гг. «силовой» составляющей государства («военная», «следственная», «полицейская» реформы), что способствовало укреплению обороноспособности и решительному противодействию организованной преступности и коррупции в российском обществе.

Укрепление российского федерализма затронуло интересы региональных правящих режимов. Во-первых, было официально заявлено о несовершенстве самой административно-территориальной конструкции России, затруднявшей управление. Поэтому государство инициировало процесс укрупнения некоторых сложносоставных территорий, которые «...точно нежизнеспособны ... в силу объективных причин»<sup>13</sup>. В 2003–2008 гг. по итогам проведенных референдумов Коми-Пермяцкий, Корякский, Усть-Ордынский автономные округа были объединены с более крупными субъектами РФ, получившими административный статус края — Пермского, Забайкальского и Камчатского. (Помимо этого, Таймырский и Эвенкийский АО вошли в состав Красноярского края, а Усть-Ордынский АО — в состав Иркутской области). Данный процесс будет продолжен. Во-вторых, деление страны на федеральные округа во главе с полпредами Президента РФ, призванными контролировать точное исполнение федеральных законов, быстро свело на нет сепаратистские и националистические установки региональных властвующих элит и их лидеров. В-третьих, принятие закона о противодействии коррупции и первые результаты его применения дисциплинировали региональных чиновников, способствовали соблюдению ими норм профессионально-этического поведения. Наконец, в-четвертых, была преодолена идейная, политическая и экономическая разобщенность региональной и федеральной бюрократии, а их консолидация оказалась возможной в рамках новой политической партии — «Единая Россия».

Все это обеспечило консенсус среди различных элитных групп ради сохранения ими власти и влияния. Правящие элиты субъектов РФ в начале 2000-х гг. выполнили функцию своеобразных скреп, усиливших государственную конструкцию России. В новых условиях был укреплен властно-распорядительный механизм внутри каждого субъекта РФ, определена сфера компетенции региональной и муниципальной элиты.

Однако эти процессы сопровождались появлением новых противоречий, которые могли иметь серьезные последствия. Безусловно, усиление контроля над региональными политическими элитами «сверху» предотвратило распад страны, а отношения всех уровней власти были отчасти введены в правовое русло. Но сущность сложившихся в большинстве республик, краев и областей правящих режимов изменилась слабо. Это обусловлено сохранением прежних патрон-клиентарных отношений, которые во многом продолжают определять характер власти на местах. Их результатом явилось выхолащивание федеративных принципов устройства России, а также сворачивание демократических институтов и процедур.

<sup>13</sup> Матвиенко заявила о необходимости укрупнить ряд регионов // РБК [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/24/04/2016/571ce4d49a79479bee4b2b05> (дата обращения: 10.07.2021).

Это хорошо видно на примере статуса главы исполнительной власти субъекта РФ, претерпевшем значительные изменения. С одной стороны, влияние губернаторов на характер принимаемых государственных решений в общероссийском масштабе с начала 2000-х гг. объективно возросло после учреждения Государственного Совета при Президенте РФ. (Он обрел официальный статус после принятия в 2020 г. поправок к Конституции РФ.) Кроме того, проводимая ротация способствовала приходу на посты глав субъектов РФ представителей молодого поколения управленцев, которые «...будут в состоянии взять на себя ответственность за Россию»<sup>14</sup>.

С другой — кандидатура губернатора стала проходить без общественного обсуждения, а Президент РФ получил право предлагать ее для утверждения местным представительным органом. В связи с этим лидеры субъектов РФ в 2005–2011 гг. начали обращаться к главе государства с просьбами о продлении своих полномочий, и значительная часть их была удовлетворена. Данные решения властей явно противоречили принципам федерализма, и «...инкорпорация “сверху” вытесняет низовые практики входа во власть посредством относительно демократических выборов» [Скиперских 2020, 128].

И, хотя по инициативе Президента РФ Д.А. Медведева в 2012 г. были возвращены прямые выборы глав регионов (большинство из них предпочитают именно так обрести свою легитимность), федеральный закон содержит поправки, дающие право избирать их голосованием в региональном парламенте. К тому же издавна сложившееся во многих субъектах РФ негативное отношение к любой оппозиции делает данную процедуру во многом ангажированной и фактически безальтернативной. Так, на выборах главы администрации Тамбовской области в 2015 г. одержал победу А.В. Никитин, набравший 85,47% голосов избирателей<sup>15</sup>.

Схожие процессы возникли в органах местного самоуправления. Необходимость избрания мэров российских городов была взята под сомнение, а стартовавшая в 2014 г. так называемая «малая реформа» местного самоуправления предоставила регионам право самостоятельно определять процедуру формирования исполнительной власти (назначение сити-менеджеров, избрание мэров депутатами местных советов и др.). Вступившие в силу поправки к федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» добавили к ним избрание главы местного самоуправления конкурсной комиссией с последующим голосованием в местной ассамблее. Эксперимент по ее внедрению был проведен в ряде городов России, и эта модель «...позволит повысить качество управления из-за большей подготовленности назначаемых мэров к решению сложных задач» [Казанцев, Рязанцева 2020, 64]. Она пользуется поддержкой администраций субъектов РФ, ибо в конкурсные комиссии входят ее представители, и тем самым они могут влиять на результат. Данная процедура соответствует поправке 2020 г. к Конституции РФ об образовании единой системы органов публичной власти и призвана решить комплекс управленческих (быстрое и эффективное решение задач в интересах населения), экономических (значительная экономия бюджетных средств) и иных проблем.

Однако предлагаемые меры вступают в противоречие с принципами федерализма, согласно которым система местного самоуправления независима от государства. Отказ в будущем от данного института «...предполагает окончательное решение конфликта между губернаторами и всенародно избранными мэрами путем фактического устранения последних» [Мухаметов 2021, 36]. Это будет способствовать ликвидации автономии муниципальных элит, утрате ими связи с избирателями. Ответственность главы любого города России перед его жителями станет во многом фиктивной.

<sup>14</sup> Стенограмма: «Прямая линия» с Владимиром Путиным // РГ [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2018/06/07/stenogramma-priamaia-liniia-s-vladimirom-putinyim.html> (дата обращения 04.09.2021).

<sup>15</sup> Инютин В.Н. Выборы в Тамбове идут правильно // Коммерсантъ-власть. 2015. 18 августа. С. 3.

К тому же она может использоваться для устранения политических оппонентов, и подобные прецеденты, к сожалению, уже имеют место. Так, пост спикера Липецкого городского Совета был вынужден оставить И.В. Тиньков из-за конфликта с главой областной администрации И.Г. Артамоновым по причине различных подходов к проводимой кадровой политике<sup>16</sup>. Фактическое вмешательство государства в деятельность органа муниципальной власти свидетельствует о настораживающих тенденциях, нацеленных на ограничение демократических институтов и процедур.

Противоречия в отношениях федерального центра и регионов затронули также правовую и финансовую сферы. Там начали исчезать элементы публичности, характерные для предыдущей эпохи, а правовые нормы уступили место келейным решениям. Лишение регионов прежних источников доходов существенно затормозило их экономическое развитие. Это привело к миграции населения, «...люди вынуждены уезжать в столицу в поисках лучшей доли ... и это надо менять»<sup>17</sup>. Кроме того, у части властвующего истеблишмента возникли иждивенческие настроения: гораздо легче ждать помощи из федерального бюджета, чем самостоятельно изыскивать необходимые средства.

Результатом этих процессов явилось укрепление федерализма, а правящие режимы субъектов РФ оказались включенными в формируемую единую систему органов публичной власти. Это произошло за счет ревизии многих демократических принципов и процедур и, как следствие, ослабления связи с институтами гражданского общества. По мнению Е.Т. Гайдара, «...назвать государственный строй ... российских регионов в конце 1990-х гг. демократическим не поворачивается язык. Но это были власти, сформированные местными элитами ... влиятельными и авторитетными для населения» [Гайдар 2006, 246]. В новых условиях они значительно усилили свои позиции и тем самым обеспечили монопольное утверждение «...целей региональной политики и принятие ключевых управленческих решений» [Чирун 2018, 263].

Это указывает на движение правящих режимов субъектов РФ в сторону султанизма как неограниченной и жесткой формы правления. Можно согласиться, что он функционирует «...без сформированной и ведущей идеологии ... а руководитель или некоторая малая группа осуществляют свое господство внутри формально ... оговоренных границ» [Linz, Stepan 2011, 19]. На это в первую очередь указывает ослабление связи граждан с местными органами власти. Их структура оказалась более иерархичной, а в отношениях между губернаторами и местными парламентариями, региональными чиновниками и бизнесменами стала превалировать келейность. Все это свидетельствует о том, что власть становится более закрытой и иерархичной.

### **Заключение**

Таким образом, генезис федерализма, уходящий корнями в историю российской государственности, был во многом обусловлен сложившейся в регионах системой патрон-клиентарных отношений. Их носителем выступала местная властвующая элита, что позволяло ей осуществлять развитие своей территории и получать от этого ренту. Однако сложившиеся отношения не могли в полном объеме учесть ее интересов, и это обусловило тенденцию к разумной децентрализации. В ее основу были положены идеи федерализма и национального возрождения России, в целом отвечавшие интересам региональной властвующей элиты. Но радикальный характер трансформации государственных институтов, первоначально вызвавший у нее шок и растерянность, был смягчен сложившейся системой патрон-клиентарных

<sup>16</sup> Глебова Т.С. Последний плацдарм: почему спикера горсовета Липецка попросили уйти? // Липецкая газета. 2020. 14 января. С. 2.

<sup>17</sup> Жириновский В.В. Регионам пора дать больше самостоятельности // Аргументы и факты. 2016. 17 мая. С. 6.

отношений. Она продемонстрировала устойчивость и приспособляемость к изменениям политической конъюнктуры, и это во многом предопределило сущность правящих режимов, сложившихся во многих субъектах РФ, в том числе и в областях Центрального Черноземья. Они смогли придать различным политико-экономическим процессам последовательность и управляемость. В то же время предоставленные регионам обширные полномочия без должного контроля со стороны федерального центра способствовали появлению сепаратистских и националистических тенденций и в конечном счете несли в себе угрозу целостности страны.

Образование новой системы органов публичной власти, в рамках которой региональная правящая элита сыграла роль своеобразных скреп для воссоздания единого политического, правового и экономического пространства России, имеет, несомненно, положительное значение. Однако это обернулось снижением роли институтов гражданского общества, что может способствовать движению правящих режимов субъектов РФ в сторону султанизма. Учесть интересы регионов мог бы новый федеральный закон «О государственной региональной политике в РФ», который гарантировал бы равные условия устойчивого, поступательного развития. Негативное влияние патрон-клиентарных отношений на сущность и характер деятельности региональных властей должны устранить институты гражданского общества, развитие демократии в целом. Но они связаны с экономическим фактором, повышением уровня жизни широких слоев населения. Это вернет интерес общества к политической жизни, детерминирует инициативу «снизу», с которой власть будет вынуждена считаться. В этом должна быть заинтересована правящая элита субъектов РФ, иначе политические скрепы, благодаря которым она сохранила целостность и единство страны, могут превратиться в оковы.

#### **Список литературы:**

Алябьева Т.К. Трансформация модели федеративного устройства России на рубеже XX–XXI вв.: причины и последствия // Экономические и социально-гуманитарные исследования. 2018. № 3. С. 160–170. DOI: 10.24151/2409-1073-2018-3-160-170.

Гайдар Е.Т. Гибель империи. М.: РПЭ, 2006.

Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты как объект исследования в отечественной политической науке // Политическая наука в современной России. 2016. № 2. С. 38–73.

Гельман В.Я. «Недостойное правление»: политика в современной России. СПб: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2019.

Гельман В.Я. Из огня да в полымя (динамика постсоветских режимов в сравнительной перспективе) // Полис: Политические исследования. 2007. № 2. С. 81–108. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2007.02.06>.

Гельман В.Я., Рыженкова С.И., Бри М. Россия регионов: трансформация политических режимов. М.: Весь мир, 2000.

Говорухин С.С. Великая криминальная революция. М.: Новости, 1995.

Дробижева Л.М. Российская идентичность: дискуссии в политическом пространстве и динамика массового сознания // Полис: Политические исследования. 2018. № 5. С. 100–115. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.05.09>.

Ельцин Б.Н. Записки Президента. М.: Огонек, 1994.

Казанцев К.И., Румянцева А.Е. От избрания к назначению. Оценка эффекта смены модели управления муниципалитетами в России. М.: ЦПУР, 2020.

- Кочетков А.П. Особенности развития и формирования политического класса современной России // Власть. 2017. Т. 25. № 1. С. 12–18.
- Мельников Н.В. Неопатримониализм в контексте типологии политических режимов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2017. Т. 17. № 3. С. 51–66. DOI: [10.17506/ryipl.2016.17.3.5166](https://doi.org/10.17506/ryipl.2016.17.3.5166).
- Мухаметов Р.С. Институциональная муниципальная реформа в России. Акторы и их стратегии (на примере «малой реформы» МСУ) // Политическая наука. 2021. № 2. С. 207–228.
- Сельцер Д.Г. Главы российских регионов как субъекты и объекты политики (1991–2019 гг.) // Вестник ВГУ. Серия История. Политология. Социология. 2020. № 3. С. 14–19.
- Скиперских А.В. Карнавальная легитимация в современной России: новые платья губернаторов // PolitBook. 2020. № 4. С. 28–43.
- Туровский Р.Ф. Региональные политические режимы в России: к методологии анализа // Полис: Политические исследования. 2009. № 2. С. 77–95.
- Чирун С.Н. Проблемы функционирования регионального политического режима (на примере Кемеровской области) // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2018. № 44. С. 253–268. DOI: [10.17223/1998863X/44/24](https://doi.org/10.17223/1998863X/44/24).
- Шахрай С.А. Конституция России: стабильность и развитие // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 44–54. DOI: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2018.95.10.044-054>.
- Federalism: The Multiethnic Challenge / ed. by G. Smith. London, New York: Routledge, 1995.
- Linz J., Stepan A. Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, Southern America and Postcommunist Europe. Baltimore: John Hopkins University, 1996.
- Roxburgh A. The Strongman: Vladimir Putin and the Struggle for Russia. London, New York: I.B. Tauris, 2013.
- Stokes S. Public Support for Market Reforms in New Democracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Weber M. Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology. Berkeley: University of California Press, 1978.
- Willerton J.P. Patronage and Politics in the USSR. Cambridge, New York, Sydney: Cambridge University Press, 1992.
- Wittfogel K. Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power. New Haven: Yale University Press, 1957.

#### References:

- Alyabeva T.K. (2018) Transformation of the Federal Model of the Russian Federation on the Cusp of the 20th and 21st Centuries: Causes and Consequences. *Ekonomicheskiye i sotsial'no-gumanitarnyye issledovaniya*. No. 3. P. 160–170. DOI: 10.24151/2409-1073-2018-3-160-170.
- Chirun S.N. (2018) Problems of the Functioning of the Regional Political Regime on the Example of Kemerovo Oblast. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya*. No. 44. P. 253–268. DOI: [10.17223/1998863X/44/24](https://doi.org/10.17223/1998863X/44/24).
- Drobizheva L.M. (2018) Russian Identity: Discussions in the Political Space and Dynamics of Mass Consciousness. *Polis: Politicheskiye issledovaniya*. No. 5. P. 100–115. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.05.09>.
- El'tsin B.N. (1994) *Zapiski Prezidenta* [Notes of the President]. Moscow: Ogonyok.

- Gaman-Golutvina O. V. (2016) Political Elites as an Object of Research in National Political Science. *Politicheskaya nauka v sovremennoy Rossii*. No. 2. P. 38–73.
- Gaydar E.T. (2006) *Gibel' imperii*. [The Death of the Empire]. Moscow: RPE.
- Gelman V.Ya. (2007) Out of the Frying Pan into the Fire? (Post-Soviet Regime Dynamics in Comparative Perspective). *Polis: Politicheskiye issledovaniya*. No. 2. P. 81–108. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2007.02.06>.
- Gelman V.Ya. (2019) “*Nedostoynoye pravleniye*”: *politika v sovremennoy Rossii* [Improper ruling: policy in modern Russia]. Saint Petersburg: Izdatel'stvo Evropeyskogo universiteta v Sankt-Peterburge.
- Gelman V.YA., Ryzhenkova S.I., Bri M. (2000) *Rossiya regionov: transformatsiya politicheskikh rezhimov* [Russia of regions: transformation of political regimes]. Moscow. Ves' mir.
- Govoruhin S.S. (1995) *Velikaya kriminal'naya revolyutsiya* [The great criminal revolution]. Moscow: Novosti.
- Kazantsev K.I., Rumyantseva A.E. (2020) *Ot izbraniya k naznacheniyu. Otsenka efekta smeny modeli upravleniya munitsipalitetami v Rossii* [From electing to appointing. Assessing the effect of municipality governing model change in Russia]. Moscow: TSPUR.
- Kochetkov A.P. (2017) Features of Formation and Development of Political Class of Modern Russia. *Vlast'*. Vol. 25. No. 1. P. 12–18.
- Linz J., Stepan A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, Southern America and Postcommunist Europe*. Baltimore: John Hopkins University.
- Melnikov N.V. (2017) Neopatrimonialism in the Context of Political Regimes' Typology. *Nauchnyy ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossiyskoy akademii nauk*. Vol. 17. No. 3. P. 51–66. DOI: [10.17506/ryipl.2016.17.3.5166](https://doi.org/10.17506/ryipl.2016.17.3.5166).
- Mukhametov R.S. (2021) Institutional Municipal Reform in Russia: Actors and Their Strategies (on the Example of “Small” Local Government Reform). *Politicheskaya nauka*. No. 2. P. 207–228.
- Roxburgh A. (2013) *The Strongman: Vladimir Putin and the Struggle for Russia*. London, New York: I.B. Tauris.
- Seltser D.G. (2020) Heads of the Russian Regions as Subjects and Objects of Policy (1991–2019). *Vestnik VGU. Seriya Istoriya. Politologiya. Sotsiologiya*. No. 3. P. 14–19.
- Shakhrai S.A. (2018) The Constitution of Russia: Stability and Dynamism. *Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava*. No. 10. P. 44–54. DOI: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2018.95.10.044-054>.
- Skiperskikh A.V. (2020) Carnival Legitimacy in Modern Russia: New Governor's Dresses. *PolitBook*. No. 4. P. 28–43.
- Smith G. (ed.) (1995) *Federalism: The Multiethnic Challenge*. London, New York: Routledge.
- Stokes S. (2001) *Public Support for Market Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Turovsky R.F. (2009) Regional Political Regimes in Russia: To the Methodology of Analysis. *Polis: Politicheskiye issledovaniya*. No. 2. P. 77–95.
- Weber M. (1978) *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Willerton J.P. (1992) *Patronage and Politics in the USSR*. Cambridge, New York, Sydney: Cambridge University Press.
- Wittfogel K. (1957) *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*. New Haven: Yale University Press.

Дата поступления/Received: 14.07.2021

## О политике управляемости в современной России<sup>1</sup>

### **Телин Кирилл Олегович<sup>2</sup>**

Кандидат политических наук, доцент, факультет политологии, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [kirill.telin@gmail.com](mailto:kirill.telin@gmail.com)

SPIN-код РИНЦ: [3104-6735](#)

ORCID ID: [0000-0002-1402-3778](#)

### **Филимонов Кирилл Геннадьевич**

Младший научный сотрудник, Институт демографических исследований, Федеральный научно-исследовательский социологический центр Российской академии наук, Москва, РФ.

E-mail: [kirill.filimonov.spb@gmail.com](mailto:kirill.filimonov.spb@gmail.com)

SPIN-код РИНЦ: [1930-3186](#)

ORCID ID: [0000-0001-7698-8666](#)

### **Аннотация**

В центре внимания статьи находится проблема актуального оценивания государственной политики и государственного управления в современной России, все чаще связываемого с таким востребованным концептом, как управляемость. Через призму современных подходов, включающих теории public governance и collaborative governance, авторы подчеркивают принципиальные различия между двумя возможными и встречающимися на практике прочтениями управляемости — управляемостью как повиновением (в этом случае ключевыми чертами управляемости становятся иерархия, дисциплина и предсказуемость) и управляемостью как сотрудничеством (в этом случае важнейшими элементами становятся качество регулирования, доверие государственным акторам со стороны общественных сил, способность различных структур публичной власти к автономной деятельности). В статье обозначаются основные черты таких подходов и логика их практического применения в сфере принятия и реализации государственных решений, а также обстоятельства, потенциально сдерживающие внутреннюю трансформацию политических систем и переход от одного подхода к другому. В результате исследования и по итогам критического анализа современных практик оценки деятельности различных органов государственной власти и структур публичной власти авторами предлагается новая концептуальная рамка анализа и оценки таких решений, включающая в себя четыре измерения деятельности структур публичной власти: функционально-деспотическое, функционально-инфраструктурное, консолидационно-деспотическое и консолидационно-инфраструктурное. Взятые вместе эти измерения позволят не только скорректировать, но и существенно расширить оптику современной оценки государственных систем. В заключении приводятся основные замечания, связанные с потенциальным применением предложенной концептуальной рамки в современных российских условиях.

### **Ключевые слова**

Российская политика, управляемость, оценка деятельности, государственное управление, государственная политика, государственная состоятельность.

## On the Politics of Governability in Contemporary Russia<sup>3</sup>

### **Kirill O. Telin<sup>4</sup>**

PhD, Associate Professor, Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [kirill.telin@gmail.com](mailto:kirill.telin@gmail.com)

ORCID ID: [0000-0002-1402-3778](#)

### **Kirill G. Filimonov**

Junior Research Fellow, Institute for Demographic Research, Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [kirill.filimonov.spb@gmail.com](mailto:kirill.filimonov.spb@gmail.com)

ORCID ID: [0000-0001-7698-8666](#)

### **Abstract**

The paper is dedicated to the problem of actual evaluation and assessment of public policy and public administration in contemporary Russia, which is increasingly associated with such a popular concept as governability. Through the prism of modern approaches, including the theory of public governance and collaborative governance, the authors emphasize the fundamental differences between two possible readings of governability — governability as obedience (in this case, the key features of manageability are hierarchy, discipline and predictability) and governability as cooperation (in this case, the most important elements are the quality of regulation, trust in state actors on the part of social forces, as well as the ability of various public authorities to operate autonomously). The paper outlines the main features of such approaches and the logic of their practical application in the field of decision-making and its implementing as well as the circumstances that potentially hinder the internal transformation of political

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках научного проекта 21-011-32117 «Концептуальная модель оценки управляемости государственных систем: анализ и разработка эмпирического инструментария», реализуемого при финансовой поддержке РФФИ и АНО ЭИСИ.

<sup>2</sup> Корреспондирующий автор.

<sup>3</sup> The paper is written as a part of scientific project 21-011-32117 “Conceptual model of assessing state system governability: analysis and development of empirical instrument”, funded by RFBR and EISR.

<sup>4</sup> Corresponding author.

systems and the transition from one approach to another. As a result of the study and critical analysis of topical practices of evaluating public administration, the authors propose a new conceptual framework for the analysis and assessment of such decisions, which includes four dimensions of public authorities' activities: functional-despotic, functional-infrastructural, consolidation-despotic and consolidation-infrastructural. Taken together, these dimensions will make possible not only to correct, but also significantly expand the optics of modern assessment of public governance systems. In the conclusion the notable remarks are given related to the potential application of the proposed conceptual framework in contemporary Russian conditions.

**Keywords**

Russian politics, governability, performance evaluation, public governance, public policy, stateness.

***Введение***

Проблема политической составляющей государственной управляемости является одним из ключевых вызовов для практиков и исследователей государственной политики. Для последних она прежде всего заключается в том, чтобы адаптировать научные подходы к анализу государственной политики для описания и объяснения сложности отношений, существующих в рамках государственной системы — комплекса властно-управленческих социальных коммуникаций, многосторонних, многоуровневых и полицентричных по своему характеру. На аналитическую сложность государства, его полиморфный и меняющийся характер, обращали внимание в середине прошлого века, задолго до того, как сформировалось концепции сетевого или нового публичного управления, акцентирующие внимание на «плавающем» характере государственности.

В 1975 году британский политический теоретик М. Оукшотт опубликовал работу «О человеческом поведении» (On Human Conduct), где, среди прочего, уделил особое внимание тому, как складывался характер современного государства [Oakeshott 1991], которое, по его мнению, являлось скорее результатом случайного стечения обстоятельств, нежели целенаправленной деятельности специальных структур, координирующих процесс государственного строительства. Впрочем, автор уделил достаточное внимание и версиям о «конструировании» государства, рассматривая паттерны политического поведения, свойственные государству как исторической форме организации человеческих сообществ. Немногом ранее, в конце 50-х, читая в Гарварде лекции по истории политической мысли, Оукшотт обозначил эту тенденцию в стремлениях правительств направлять общественные процессы как «политику коллективизма» — интеллектуальную традицию, сфокусированную на том, каким образом правительства могут контролировать коллективные действия и организовывать их, продвигая нации на пути к коллективному благу [Oakeshott 1993].

Разумеется, в своих работах М. Оукшотт не формулировал описанные выше проблемы в терминах управляемости. И его также в меньшей степени интересовали практические вопросы организации социального порядка — тема столь популярная, например, у Т. Парсонса и его последователей. Тенденции, на которые обращает внимание М. Оукшотт, выражены в напряжении, возникающем в современных государственных системах между разными модусами государственной политики и соответствующими им моделями политического поведения — оппортунистического/индивидуалистского и коллективистского/направляемого усилиями правительств. Развитие этих тенденций наблюдается на всем протяжении истории европейской политики [O'Sullivan 2000, 133]: они отражены в истории политической мысли (в истории политической науки и в социальной теории) как череда попыток описания и/или легитимации определенного социального порядка. И саму по себе управляемость в данной логике мы могли бы рассматривать как переменную, которая, будучи элементом публичного и отчасти научного дискурса, отсылает нас к очередной попытке операционализировать некоторую часть социального порядка, связанную с развитием государственности и координацией политического процесса; крайне важным представляется выявить условия становления этого порядка, его течение и конфигурацию.

В теоретических исследованиях политических аспектов управляемости государственных систем, разумеется, уже не раз указывали на необходимость учитывать перечисленные аспекты. Однако они, по нашему мнению, все еще нуждаются не только в эмпирическом наполнении, чтобы применить их для анализа конкретного политического опыта, описанного, например, серией case-studies, но и в специализированной концептуальной рамке, которая посредством наблюдения и выделения общих принципов связала бы их так же, как Оукшотт, используя довольно простую дихотомию, связывает ряд выдающихся работ в области политической мысли и политической теории. Представляется, что перспективной отправной точкой на пути к пониманию политической составляющей управляемости государственных систем станет наблюдение того, как развиваются способности политического менеджмента в области использования существующих инфраструктур государственности — для мобилизации ресурсов и преобразования их затем в коллективно обязательные решения, поддерживающие социальный порядок. Это исследование способностей государственного аппарата с помощью политических ресурсов «...проникать в современные общества, поддерживать в них порядок, контролировать, надзирать, дисциплинировать их...»<sup>5</sup> [Джессоп 2019, 92], обеспечивая «управляемую взаимозависимость» правительств и социальных групп, где первые тем не менее сохраняют доминирующую позицию [Weiss 2006, 168]. Траекторию такого исследования и соответствующую концептуальную рамку для анализа управляемости мы предлагаем в этой статье.

### ***Теория управляемости: трудности операционализации, этатизм и логика бюрократии***

Анализируя имеющуюся литературу, где напрямую поднимается тема управляемости, довольно сложно дать исчерпывающее определение рассматриваемого концепта, чтобы предложить какие-либо параметры, подходящие для измерения этой правительственной рациональности, поскольку измерение последней должно охватывать довольно большие и разноуровневые пласты интеллектуальной и практической деятельности, связанной, например, с формированием определенных типов человеческого поведения в политике через работу с массовыми убеждениями и интересами; с продвижением определенных концепций политического управления («управление на основе сотрудничества») через работу с экспертным сообществом; с управлением социально-политическим дискурсом через адаптацию новых технологий, обеспечивающих работу обратной связи между государством и обществом.

Трудность операционализации управляемости применительно к описанным выше направлениям напоминает ситуацию, которую рассматривают Р. Брубейкер и Ф. Купер применительно к развитию термина идентичности в социальных науках [Brubaker, Cooper 2000], когда элементы политического языка и бюрократическая интенция контролировать становятся аналитическими категориями, призванными описывать и объяснять политический процесс. Упомянутые авторы выступили против подобной практики и выразили стремление к большей нейтральности академического языка. Поддерживая такое стремление, стоит обратить внимание еще на несколько схожих и важных трендов, свойственных сегодняшним исследованиям управляемости и ее интерпретациям в практике государственной политики.

Ранее мы уже указывали на необходимость большего накопления случаев (case-studies), иллюстрирующих ту или иную тенденцию в развитии управляемости — склонности политического менеджмента действовать на основе принципов сотрудничества с заинтересованными

<sup>5</sup> Здесь Б. Джессоп, рассматривая развитие исследований государственности, ссылается на ряд известных авторов, среди которых Т. Скочпол, Э. Гидденс и П. Бурдьё; среди них мы выделяем концепцию М. Манна, которую адаптируем для теоретико-методологического исследования управляемости в рамках данной статьи.

социальными группами и экспертами или же с использованием правовых механизмов и рычагов давления, проводить «жесткую» политику, которая мало ориентирована на восприятие ее социальными группами. Рассмотрение второго варианта (базирующегося на механизмах подчинения) предполагает больший акцент на том, как предпринятые меры реализуются в рамках конкретных политических курсов, через институты и организационные формы бюрократии и т.д. Исследование управляемости, ориентированной на широкое сотрудничество с обществом, напротив, должно делать больший акцент на конгруэнтности и оценке того, как работают механизмы обратной связи<sup>6</sup>.

Однако прикладная сторона вопроса и здесь оказывает серьезное воздействие на потенциально возможный выбор. Как, например, изучать случай пандемии COVID-19 и какой может быть здесь государственная политика, формирующая, по сути, элементы нового социального порядка? Актуальные практики многих государств показали, что такая политика основана именно на первом возможном восприятии управляемости — управляемости как подчинении или даже повиновении, в которой государство в лице его аппарата может выступать гарантом правил взаимодействия, которые оно само и формирует. Основные же линии публичного дискурса недвусмысленно утверждают экспансию государства в публичную сферу и жизнь граждан. И в этой связи возможно следовать линии основательно разработанного рационально-бюрократического подхода, до сих пор влиятельного в исследованиях управляемости.

«Высокий авторитарный модернизм», как квалифицирует такой подход Дж. Скотт [Скотт 2005], опирается на несколько пунктов: роль ключевого субъекта принятия управленческих решений и их оценки играют высшие органы государственной власти, воспринимаемые в цельном, холистическом ключе, то есть без учета их трансъерархического и трансъачеистого характера; означенные органы власти нейтральны и преследуют провозглашенную достижимой цель — принятие заведомо измеримых правильных решений ради общественного блага; работу государственной системы можно оценить с позиций эффективности и результативности на основе конкретных показателей и количественных индикаторов. Такой подход, как мы видим, практически не оставляет места для учета позиций граждан, объективно заинтересованных в том, чтобы влиять на процесс принятия решений.

Интересно, что академическая дискуссия об управляемости вполне может следовать логике невовлеченности граждан, а управляемость может восприниматься как антитеза общественного участия: «как свойство реагирования на управляющие воздействия в технической и административной подсистемах управленческих отношений» [Белоус 2007, 93]. Именно такой подход популярен и востребован в российской политике — управляемость здесь понимается в первую очередь как подконтрольность, «обозримость»<sup>7</sup> или централизация<sup>8</sup>. В то же время ряд российских и зарубежных авторов указывают, что феномен управляемости заключается отнюдь не в пределах однонаправленного контроля или соблюдения столь же однонаправленных требований [Соломин, Султанов 2012], но в сочетании порядка и автономии [Пригожин 2003], адаптации и самоорганизации [Волкова 2014] или в конечном счете специфических характеристик управляемой (to-be-governed) и управляющей (governance) систем, а также качества взаимодействия между ними [Kooiman 2008; Jentoft 2007].

<sup>6</sup> Безусловно, обе эти линии в нашем случае предполагает изучать с точки зрения именно политических аспектов управляемости, не затрагивая сюжеты, связанные, например, с детализацией механизмов государственного управления или спецификой политического курса в области социально-экономического развития российских регионов.

<sup>7</sup> Шпорт: при объединении приамурских регионов важно не потерять управляемость территории // ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/politika/3243498> (дата обращения: 01.08.2021)

<sup>8</sup> О мерах по совершенствованию системы управления организациями ракетно-космической промышленности // Правительство РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/5916/> (дата обращения: 02.08.2021).

Управляемость связана с конгруэнтной «активностью самоорганизующегося гражданского общества» [Волкова 2014, 44], «согласованностью целей и действий (разных субъектов)» [Соломин, Султанов 2012, 182], достижением «минимальных условий поддержания порядка»<sup>9</sup> и «способностью обеспечить выполнение принятых правил»<sup>10</sup> (через «активное достижение интериоризированной ценности» [Рубцова 2007, 36]).

Резюмируя академические позиции, отметим еще одну тенденцию, связанную с логикой государственного аппарата. Очевидно, что распространение управляемости, пришедшей в научную литературу из публичного дискурса, отражает интенции политического истеблишмента к властной экспансии в публичную сферу и к институционализации определенных практик управления, к укреплению позиций государственной бюрократии, ответственной за устойчивое и стабильное функционирование государственной системы. Научное осмысление этой интенции, как мы увидели выше, подчиненно той или иной концепции, базирующейся на сочетании теории и практики государственной политики. В своем стремлении в рамках данной статьи следовать по пути разработки простых определений мы предлагаем выделить две концепции управляемости:

- 1) управляемость как повиновение (obedience — отсылка к исследованиям С. Милгрэма или С. Рингена);
- 2) управляемость как сотрудничество (иллюстрацией может служить популярный подход collaborative governance [Ansell, Gash 2008]).

Подобное разделение, конечно, обсуждалось учеными задолго до расцвета дискурса управляемости; указывалось, в частности, что радикальный и однозначный выбор между представленными полюсами невозможен, поскольку находится в зависимости от административной конъюнктуры и характеристик той системы, в пределах которой, собственно, производится выбор. Еще в 1960-е Д. МакГрегор<sup>11</sup> подчеркивал, что привычки людей, их восприятие и ожидания, задаваемые опытом, полученным в определенных обстоятельствах, сильно влияют на скорость административных изменений в направлении более гибкого и интерактивного менеджмента. Д. МакГрегор называл его моделью Y — в противовес дисциплинарной и иерархической модели X [McGregor 1960]. Поэтому некогда сформированная и рутинизированная «колея» управляемости как повиновения может существенно ограничить гибкость агентов в принятии решений и снизить устойчивость государственных систем в области развития диалога различных уровней публичной власти и реализации на практике административного принципа субсидиарности. Тем не менее представляется важным рассмотреть, как управляемость распространяется в обществе через каналы государственной политики и через научно-экспертный дискурс, чтобы подойти к разбору опыта практики управляемости.

### ***Практика управляемости: к пониманию правительственной рациональности и позиции государства***

На первый взгляд, официальная позиция российского истеблишмента относительно ориентиров государственной политики формируется именно в русле понимания управляемости как повиновения. Регулярным стало воспроизводство тезиса о «восстановлении элементарной управляемости власти»<sup>12</sup>, связанного с «собираанием страны», «предсказуемостью»<sup>13</sup>,

<sup>9</sup> Shih C., Yeophantong P. Governance, Governmentality, and Governability // Universität Heidelberg [Электронный ресурс]. URL: [https://www.zo.uni-heidelberg.de/md/zo/sino/research/tls/september\\_30.pdf](https://www.zo.uni-heidelberg.de/md/zo/sino/research/tls/september_30.pdf) (дата обращения: 01.08.2021).

<sup>10</sup> Narsoo M. Governance and Governability: What are the Challenges for an Inclusive City? // Trade & Industrial Policy Strategies [Электронный ресурс]. URL: [http://www.tips.org.za/files/2E\\_Narsoo\\_governance\\_Nov08.pdf](http://www.tips.org.za/files/2E_Narsoo_governance_Nov08.pdf) (дата обращения: 01.08.2021).

<sup>11</sup> А до него и Питер Друкер.

<sup>12</sup> Россия сосредотачивается — вызовы, на которые мы должны ответить // Известия [Электронный ресурс]. URL: <https://iz.ru/news/511884> (дата обращения: 01.07.2021).

<sup>13</sup> Без «второго Путина» // Эксперт [Электронный ресурс]. URL: <https://expert.ru/2020/01/18/bez-vtorogo-putina/> (дата обращения: 02.08.2021).

«нормальной административной дисциплиной»<sup>14</sup> и даже «временной отменой выборов губернаторов для лучшей управляемости регионов»<sup>15</sup>. Интерпретация управляемости лицами, принимающими решения, тяготеет к пониманию ее как дисциплины, исполнительности и предсказуемости, к которому добавляется представление о единственном легитимном центре оценки и контроля функционирования государственной системы. В логике управляемости как повиновения, игнорирующей позиции социума по принципиальным вопросам, любая социальная напряженность или публичная кампания, связанная, например, с экологическими проблемами (как в случае мусорного полигона вблизи станции Шиес в Архангельской области в 2018 году) на уровне федерального публичного дискурса СМИ и экспертов может рассматриваться как экстраординарный случай, свидетельствующий о снижении способностей политического истеблишмента контролировать политический процесс, а с точки зрения государственного аппарата трактоваться по меньшей мере как серьезный риск, заслуживающий внимания.

Исследования функционирования государственных систем, на наш взгляд, нуждаются в общих принципах для оценки описанной правительственной рациональности, чутко реагирующей на любые попытки политизации проблем, социальных по происхождению. Для этого необходим инструментарий, обеспечивающий понимание текущего состояния социальной напряженности и возможности конфликтов, перетекающих в политическую плоскость. Но на практике стремления обеспечить и восстановить управляемость перетекают в решение вопроса оценки публичного управления в социально-экономической сфере — о том, насколько «деспотичным», используя выражение М. Манна, может быть здесь подход контролирующих органов или же, напротив, гибким для различных уровней и сетей организации публичной власти в России.

Вопросу инструментария управляемости в социально-экономической плоскости или в области планирования в нашей стране уделяется довольно много внимания. Здесь, впрочем, стоит отметить неустойчивость критериев оценки, а также их регулярный пересмотр; критерии применительно к деятельности органов исполнительной власти (ОИВ) субъектов федерации и местного самоуправления (МСУ) пересматриваются регулярно, что вызывает повышенный интерес специалистов. За последние 11 лет критерии в отношении региональных ОИВ, например, пересматривались как минимум пять раз: в 2010, 2012, 2017, 2019 и 2021 годах.

Нельзя сказать при этом, что политическая составляющая понимания управляемости остается за скобками, однако вопрос ее учета в ходе принятия решений о государственных назначениях и изменении конфигурации властных отношений вызывает сомнения по поводу веса и значимости соответствующих критериев, а значит, и самой роли общественного мнения. В 2017 году, например, на выборах губернатора Калининградской области инкубент (в статусе врио) А.А. Алиханов получил 81,06% голосов при том, что удовлетворенность населения деятельностью региональных ОИВ (собственно, и возглавляемых губернатором) составила в том же

<sup>14</sup> Медведев: нужно спокойно приводить экономику в чувство // Вести [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vesti.ru/article/2051261> (дата обращения: 02.07.2021).

<sup>15</sup> Путин Владимир Владимирович // История [Электронный ресурс]. URL: <https://histrf.ru/read/biographies/putin-vladimir-vladimirovich> (дата обращения: 04.07.2021).

году лишь 41,8%<sup>16</sup>; губернатор Ленинградской области А.Ю. Дрозденко дважды выигрывал выборы с результатом 82,1% (2015 г.) и 83,6% (2020 г.), хотя уровень положительной оценки населением деятельности региональных ОИВ составили 39% и 38,9% соответственно<sup>17</sup>.

Помимо проблем значимости общественного мнения и неустойчивости оценочного инструментария, обращает на себя внимание проблема существования различных групп критериев, которые зачастую задаются разными структурами, слабо координирующими собственную работу и деятельность по оценке тех или иных практик. Так, наряду с «президентскими» критериями к региональным органам исполнительной власти применяются критерии оценки эффективности со стороны Министерства промышленности и торговли, Министерства экономического развития, Министерства здравоохранения или Министерства юстиции. В результате ОИВ субъектов Федерации становятся объектом избыточного административного контроля со стороны федерального центра, при этом исследователи отмечают, что избыточность сопровождается «отсутствием стандарта эффективности» и «несоответствием показателей эффективности особенностям регионов» [Зуева, Дурманова 2017, 24–25]. Отметим, что лишь в начале 2021 года в структуре российского Правительства появился специальный центр координации<sup>18</sup>, который призван решать часть проблем, возникающих в процессе принятия решений федеральными и региональными органами исполнительной власти. Впрочем, речь идет в первую очередь об управленческой и экономической координации, вопросы координации политических отношений по-прежнему обсуждаются редко.

Специфика российского случая управляемости, на наш взгляд, в значительной мере определяется тенденцией развития государственной системы в направлении федеративной централизации, отсюда проистекает сложность разработки оценочного инструментария. Государственный дискурс управляемости — это в подавляющем большинстве случаев дискурс федерального политического истеблишмента, развивающийся в контексте отношений федерального центра с российскими регионами, а точнее, отношений федеральной и региональной бюрократии (политической и административной), действующей в логике управляемости как повиновения. Вполне логичное в этом случае отсутствие подхода, ориентированного на сотрудничество, исключает из пространства публичной дискуссии и оценки институт президента, связанные с ним административные структуры, работу российского Правительства и даже деятельность ведущей политической партии.

### ***К возможной траектории исследования управляемости: оценка динамики развития властных отношений***

Итак, перед нами разворачивается необходимость учитывать целый комплекс проблем, вызванных сложностью институциональной и территориальной организации государственной системы, а также разным пониманием того, какие концептуальные подходы должны быть использованы для координации общественно-политических процессов. Оставляя в стороне проблему сопряжения языка политических интересов и языка академической политической

<sup>16</sup> Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Калининградской области за 2017 год // Министерство экономического развития Калининградской области [Электронный ресурс]. URL: <https://minprom.gov39.ru/devyatelnost/strategicheskoe-planirovanie/gosudarstvennye-programmy/СГД%202017.pdf> (дата обращения: 02.07.2021).

<sup>17</sup> Доклад о фактически достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Ленинградской области за 2015 год // Комитет экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области [Электронный ресурс]. URL: [https://econ.lenobl.ru/media/content/docs/3409/Доклад\\_за\\_2015\\_год.xls](https://econ.lenobl.ru/media/content/docs/3409/Доклад_за_2015_год.xls) (дата обращения: 02.07.2021); Доклад о фактически достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Ленинградской области за 2017 год // Комитет экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области [Электронный ресурс]. URL: [https://econ.lenobl.ru/media/content/docs/7902/Показатели\\_548\\_2017\\_свод.xls](https://econ.lenobl.ru/media/content/docs/7902/Показатели_548_2017_свод.xls) (дата обращения: 02.07.2021); в 2018–2020 гг. официальная статистика по схожему показателю Правительством Ленинградской области не публиковалась.

<sup>18</sup> В правительстве создали координационный центр для реакции на инциденты // РБК [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/6033d2c29a79477f29c4c553> (дата обращения: 04.07.2021).

теории, по итогам обзора теории и практики управляемости мы предлагаем сосредоточить внимание на том, каким образом разворачивается сегодня интенция управляемости и каковы ее возможные перспективы. И здесь мы видим два основных направления.

Общими принципами для фиксации этих направлений, образующими концептуальную рамку нашего будущего анализа управляемости, могут служить зафиксированные ранее управляемость как повиновение и управляемость как сотрудничество. Эти принципы, как нам представляется, могут, во-первых, схватывать характер политико-управленческих и координационных мер, предпринимаемых в работе государственного аппарата, для координации политики и управления общественно-политическим дискурсом; во-вторых, фиксировать наше внимание на том, как государственный аппарат, одной из ключевых задач которого является стабильное политическое развитие, обеспечивает работу принципов и механизмов обратной связи, политического представительства и публичной поддержки текущего социального порядка.

Однако этот анализ динамики стратегий концентрации и распределения властных отношений в условиях политизации социальных рисков следует, на наш взгляд, дополнить параметрами, фиксирующими также интенсивность развертывания властных отношений и уровень способностей государственных институтов проводить политику, координировать политический процесс и обеспечивать согласованность правительственной и общественной повесток [Соловьев 2018]. Для этого мы предлагаем использовать разработанную нами ранее концептуальную схему, опирающуюся, с одной стороны, на исследования вопросов государственной состоятельности (ее функциональных и консолидационных аспектов [Мелешкина 2011]), а с другой стороны, на макросоциологические исследования источников социальной власти, представленные в работах М. Манна<sup>19</sup>.

М. Манн обращает наше внимание на две возможные трактовки отправления власти в государственных системах: деспотическую и инфраструктурную. «Деспотическая власть» перекликается с логикой управляемости как повиновения, она предполагает «силовой» сценарий в отпадении власти и «продавливание» определенной политики и государственных решений. Позиция условного общества при этом может не учитываться, у правительства существует собственная повестка, в рамках которой оно работает. «Инфраструктурная власть» может быть ориентирована на сотрудничество, сопряжение правительственной и общественной повесток, или во всяком случае управляемость здесь развивается за счет упомянутой выше способности государственных структур «проникать» в общество и таким образом активно участвовать в общественно-политическом процессе.

Можно выделить ряд измерений политической составляющей управляемости государственных систем; в самом своем фундаменте они связаны с логикой и общими принципами работы политического менеджмента, дополненным исследованиями функциональных и консолидационных аспектов государственной состоятельности, а также характера концентрации и распределения властных отношений в условиях политизации социальных рисков. Концептуальная рамка анализа и оценки управляемости, учитывающая эти составляющие, может включать четыре измерения, которые мы условно можем назвать:

- 1) функционально-деспотическим;
- 2) функционально-инфраструктурным;
- 3) консолидационно-деспотическим;
- 4) консолидационно-инфраструктурным.

<sup>19</sup> Подробное обоснование этой схемы приводится в работах, реализованных в рамках проекта «Возможности оценки устойчивости и повышения функциональности современных государственных систем» // ИСТИНА [Электронный ресурс]. URL: <https://istina.msu.ru/projects/214775442/> (дата обращения: 10.07.2021).

*Функционально-деспотическое измерение* фиксирует то, насколько успешно в пределах оцениваемой системы выполняются монополизированные государственными институтами функции — в первую очередь результативность решений, разработанных и принятых в рамках исключительной зоны ответственности институтов. В случае с государственной системой *per se* функционально-деспотический аспект будет раскрываться через внимание к таким вопросам, как поддержание правопорядка, обеспечение внешней безопасности, качество денежно-кредитной и фискальной политики, а также деятельность по предотвращению и профилактике чрезвычайных ситуаций.

*Функционально-инфраструктурное измерение* фиксирует результативность государственных систем в области регулирования и медиации — иными словами, насколько соответствующая активность способствует разрешению имеющихся проблем и раскрытию возможностей, имеющихся у различных акторов; данное измерение может быть связано с оценкой степени зарегулированности и административного бремени (*administrative burden*), уровня коррупции, качества финансового менеджмента официальных учреждений, а также состояния регулируемых государством рынков (от финансового до отраслевых).

*Консолидационно-деспотическое измерение* раскрывает степень восприятия государственной системы как авторитетной и наделенной при исчерпании иных способов урегулирования конфликтов правом на применение легитимного принуждения. Иными словами, этот аспект посвящен исследованию того, в какой степени граждане доверяют силовому аппарату государственной системы и склонны обращаться к официальным структурам для урегулирования собственных проблем. Это означает внимание к таким параметрам, как доля серого сектора в экономике, распространенность практик религиозной или традиционалистской замены норм гражданского права, а также, к примеру, число обращений в альтернативные юрисдикции (к примеру, в ЕСПЧ или зарубежные национальные суды).

*Консолидационно-инфраструктурное измерение* ориентировано на оценку того, насколько среди различных акторов распространена вера в принципиальную возможность и обоснованность конструктивного сотрудничества внутри созданных государственной системой правил игры; данное измерение обращает внимание на то, насколько частым и привлекательным в оцениваемой системе является взаимодействие не только и не столько с официальными структурами, сколько между иными ее участниками, к примеру непосредственно между гражданами в обход формально установленных связей. Оценивается, по сути, не какая-то отдельная составляющая оперативной активности структур публичной власти, а уровень доверия и востребованности созданных (или поддерживаемых) ими правил игры, что можно оценить через анализ таких показателей, как распространенность общественных объединений и некоммерческих организаций, уровень электоральной вовлеченности, уровень неравенства или, например, доля негосударственных СМИ и негосударственного финансирования в бюджете политических партий.

### ***Заключение***

Разработка концептуальной модели оценки управляемости современных государственных систем представляется непростой задачей в условиях сегодняшнего, значительно усложнившегося взгляда на государство и его развитие, на политический процесс, на перспективные подходы к политическому управлению в условиях, когда возрастающая необходимость участия граждан в политическом процессе и в принятии решений формирует необходимость изучать механизмы и практики, позволяющие непротиворечивым образом обеспечивать это участие. Первым шагом

на этом пути должно стать изменение взгляда не только на саму сложность государства, но и на те наиболее общие группы принципов, которые определяют сегодняшний уровень развития государственности: способности государств к самоорганизации и к взаимодействию с более широким социополитическим контекстом, с умением разрешать конфликты, заложенные в политическом процессе, и своевременно идентифицировать риски государственной состоятельности.

Анализируя управляемость как переменную, фиксирующую попытки государства и научного сообщества операционализировать социальный порядок в части развития государственных систем и координации политического процесса, мы выделяем две общие группы принципов, влияющие на эту переменную, и обозначаем их управляемость как повиновение и управляемость как сотрудничество.

Анализ направления управляемости как повиновения ориентирует нас уделять внимание позициям государств в конкретных политических курсах, реализуемых через институты и организационные формы бюрократии. Анализ управляемости как сотрудничества акцентирует внимание на том, как государственная политика связана с более общими социальными процессами, с запросами общества, отвечая на вопрос о конгруэнтности государственной системы и общественных интересов.

Оба направления анализа управляемости призваны сосредоточить наше внимание в первую очередь на измерении ее политической составляющей, в минимальной степени затрагивая сюжеты, связанные с детализацией механизмов государственного управления и работы бюрократии, а также с особенностями измерения социально-экономической политики. Отправной точкой становится не «высокий авторитарный модернизм», а развитие способностей государства и политического истеблишмента к координации политики, управлению социально-политическим дискурсом, способности обеспечить связь между правительственной повесткой и общественным запросом.

Измерение этих процессов должно быть дополнено более глубоким эмпирическим анализом конкретных случаев управляемости или ее отсутствия, фиксирующими также интенсивность развертывания властных отношений, формирующихся и развивающихся в социуме. Для идентификации этих случаев в качестве отправной точки подобного мониторинга мы предложили дополнить анализ логики управляемости исследованием функциональных и консолидационных аспектов государственной состоятельности, выделяя четыре ее измерения. Работа с этими измерениями, как мы полагаем, в перспективе будет способствовать лучшему пониманию способностей государственных институтов проводить политику, координировать политический процесс и обеспечивать согласованность правительственной и общественной повесток.

Резюмируя, можно заключить, что проблема оценки и измерения политической составляющей государственной управляемости является сегодня одним из ключевых вызовов для практиков и исследователей государственной политики. Она не представляет собой отдельной, разработанной исследовательской области исследований и распадается на множество аспектов, которые изучаются в рамках исследований административных реформ, модернизации аппарата государственного управления, «хорошего управления», менеджмента публичных ценностей, экономической эффективности публичного администрирования и оценки программ и политик, а также в контексте развития новых технологий и инструментов публичного администрирования (цифровизация, электронное правительство). Разработка более детального аналитического инструментария и комплексного подхода к управляемости, таким образом, задача будущих исследований. Возможная траектория такого подхода и потенциальная концептуальная рамка анализа была представлена в рамках данной статьи.

Список литературы:

- Белоус А.Б. Управляемость как одна из основ экономической науки и практики управления // Известия Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена: Общественные и гуманитарные науки (экономика, право, социология). 2007. № 9. С. 85–96.
- Волкова А.В. Управляемость государства и гражданская состоятельность // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 4-1(42). С. 44–47.
- Джессоп Б. Государство: прошлое, настоящее и будущее. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019.
- Зуева Ю.В., Дурманова И.В. Актуальные проблемы оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти в РФ // Тренды современной теории и практики публичного управления: сборник статей. Тюмень: Изд-во Тюм. гос. ун-та, 2017. Вып. 4. С. 21–27.
- Мелешкина Е.Ю. Исследования государственной состоятельности: какие уроки мы можем извлечь? // Политическая наука. 2011. № 2. С. 9–27.
- Пригожин А.И. Методы развития организаций. М.: МЦФЭР, 2003. Рубцова М.В. Управляемость: теоретико-социологический анализ понятий // Социологические исследования. 2007. № 12. С. 32–38.
- Скотт Дж. Благими намерениями государства. Почему и как провалились проекты улучшения условий человеческой жизни. М.: Университетская книга, 2005.
- Соловьев А.И. Сообщественное управление: столкновение повесток как политический процесс // Сотрудничество в публичной политике и управлении / под ред. Л.В. Сморгунова. СПб: Издательство Санкт-Петербургского университета. 2018. С. 52–64.
- Соломин В.П., Султанов К.В. Управляемость общества и социальный порядок // Общество. Среда. Развитие (Terra Humana). 2012. № 3. С. 181–186.
- Ansell C., Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice // Journal of Public Administration Research and Theory. 2008. Vol. 18. Is. 4. P. 543–571. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- Brubaker R., Cooper F. Beyond “Identity” // Theory and Society. 2000. Vol. 29. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1007068714468>.
- Jentoft S. Limits of Governability: Institutional Implications for Fisheries and Coastal Governance // Marine Policy. 2007. Vol. 31. Is. 4. P. 360–370. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2006.11.003>.
- Kooiman J. Exploring the Concept of Governability // Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice. 2008. Vol. 10. Is. 2. P. 171–190. DOI: <https://doi.org/10.1080/13876980802028107>.
- McGregor D. The Human Side of Enterprise. New York: McGraw-Hill, 1960.
- O’Sullivan L. Michael Oakeshott on European Political History // History of Political Thought. 2000. Vol. 21. Is. 1. P. 132–151.
- Oakeshott M. Morality and Politics in Modern Europe: The Harvard Lectures. New Haven: Yale University Press, 1993.
- Oakeshott M. On Human Conduct. Oxford: Clarendon Press, 1991.
- Weiss L. Infrastructural Power, Economic Transformation, and Globalization // An Anatomy of Power: The Social Theory of Michael Mann / J.A. Hall, R. Schroeder (eds.). Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2006. P. 167–186. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511488993.009>

References:

- Ansell C., Gash A. (2008) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 18. Is. 4. P. 543–571. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- Belous A. (2007) Manageability as One of the Bases of Economics and Management Practice. *Izvestiya Rossiyskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta imeni A.I. Gertsena: Obshchestvennye i gumanitarnye nauki (ekonomika, pravo, sotsiologiya)*. No. 9. P. 85–96.
- Brubaker R., Cooper F. (2000) Beyond “Identity”. *Theory and Society*. Vol. 29. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1007068714468>.
- Jentoft S. (2007) Limits of Governability: Institutional Implications for Fisheries and Coastal Governance. *Marine Policy*. Vol. 31. Is. 4. P. 360–370. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2006.11.003>.
- Jessop B. (2019) *The State: Past, Present, Future*. Moscow: Izdatel'skiy dom «Delo» RANKhiGS.
- Kooiman J. (2008) Exploring the Concept of Governability. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. Vol. 10. Is. 2. P. 171–190. DOI: <https://doi.org/10.1080/13876980802028107>.
- McGregor D. (1960) *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill.
- Meleshkina E. (2011) Studies of Stateness: What Lessons Could Be Drawn? *Politicheskaya nauka*. No. 2. P. 9–27.
- O'Sullivan L. (2000) Michael Oakeshott on European Political History. *History of Political Thought*. Vol. 21. Is. 1. P. 132–151.
- Oakeshott M. (1991) *On Human Conduct*. Oxford: Clarendon Press.
- Oakeshott M. (1993) *Morality and Politics in Modern Europe: The Harvard Lectures*. New Haven: Yale University Press.
- Prigozhin A. (2003) *Metody razvitiya organizatsiy* [Methods of organizations' development]. Moscow: Mezhdunarodnyy tsentr finansovo-ekonomicheskogo razvitiya.
- Rubtsova M. (2007) Upravlyayemost': teoretiko-sotsiologicheskii analiz ponyatii [Manageability: sociological theoretical analysis of notions]. *Sotsiologicheskie issledovaniya*. No. 12. P. 32–38.
- Scott J. (2005). *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Moscow: Universitetskaya kniga.
- Solomin V.P., Sultanov K.V. (2012) Manageability of Society and Social Order. *Obshchestvo. Sreda. Razvitie (Terra Humana)*. No. 3. P. 181–186.
- Solovyev A. (2018) Soobshchestvennoe upravlenie: stolknovenie povestok kak politicheskii protsess [Community governance: clash of agendas as a political process]. In: Smorgunov L. (ed.) *Sotrudnichestvo v publichnoy politike i upravlenii*. Saint Petersburg: Izdatel'stvo Sankt-Peterburgskogo universiteta.
- Volkova A. (2014) State Manageability and Civil Competence. Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. *Voprosy teorii i praktiki*. No. 4-1(42). P. 44–47.
- Weiss L. (2006) Infrastructural Power, Economic Transformation, and Globalization. In: J.A. Hall, R. Schroeder (eds.) *An Anatomy of Power: The Social Theory of Michael Mann*. Cambridge, New York: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CB09780511488993.009>.
- Zueva Y., Durmanova I. (2017) Aktual'nye problemy otsenki effektivnosti deyatelnosti ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti v RF [Actual problems of assessing the effectiveness of the executive bodies of state power in the Russian Federation]. *Trendy sovremennoy teorii i praktiki publichnogo upravleniya: sbornik statey*. Tyumen': Izd-vo Tyum. gos. un-ta. Is. 4. P. 21–27.

Дата поступления/Received: 10.08.2021

Региональная экономика  
Regional economy

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-88-173-189

Теоретические подходы к формированию инновационной устойчивости территорий  
в контексте их пространственного развития<sup>1</sup>

**Воронов Александр Сергеевич**

Кандидат экономических наук, доцент, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [voronov@spa.msu.ru](mailto:voronov@spa.msu.ru)

SPIN-код РИНЦ: [4606-5045](#)

ORCID ID: [0000-0003-0058-9217](#)

**Аннотация**

Как мировая экономика, так и экономика государств и регионов стоит на пороге глобальных трансформационных процессов, смены парадигмы развития, формирования нового геоэкономического облика на основе становления нового технологического и мирохозяйственного уклада. Очередной кризис (пандемии) отодвинул на второй план практическое стремление к диверсификации российской экономики и формированию устойчивых региональных социально-экономических систем на основе новых подходов. Цель представленного исследования — систематизировать теоретические подходы к понятию инновационного развития как базису формирования концепции инновационной устойчивости мезоуровня. Для достижения цели исследования были применены такие научные методы, как контент-анализ материалов российских и зарубежных исследователей теории инноваций, мысленный эксперимент, сравнительный анализ, метод формализации, метод восхождения от абстрактного к конкретному. В основу исследования положены классические теории инноваций, объясняющие природу инновационных процессов и проявление инновационной активности на макроуровне, дополненные исследованиями вопросов применения инноваций в практической деятельности. Автором структурированы причины и проблемы текущего состояния инновационного развития национальной экономики; сформулированы основные принципы, на которых должен базироваться процесс формирования и развития региональных инновационных систем: принципы пространственного развития, приоритетности, целеполагания и ориентации на результат, горизонтальной и вертикальной интеграции, сбалансированности, транспарентности, подталкивания, равномерности. Эти принципы формирования региональных инновационных систем с описанием их характеристик могут стать основой для принятия управленческих решений на макро- и мезоуровне, совершенствования нормативной правовой базы обеспечения эффективного функционирования как конкретных региональных инновационных систем, так и всей совокупности элементов национальной инновационной системы. Сформированная концепция устойчивого инновационного развития может быть положена в основу проведения экономико-управленческих трансформаций, обеспечивающих стабильный рост социально-экономических показателей, снижение асимметричности и неравномерности развития регионов России.

**Ключевые слова**

Инновации, инновационная устойчивость, пространственное развитие, регион, социально-экономическое развитие.

**Theoretical Approaches to Forming Innovative Sustainability of Territories  
in the Context of Their Spatial Development<sup>2</sup>**

**Aleksandr S. Voronov**

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

E-mail: [voronov@spa.msu.ru](mailto:voronov@spa.msu.ru)

ORCID ID: [0000-0003-0058-9217](#)

**Abstract**

Both the world economy and the economy of states and regions are on the verge of global transformation processes, a change in the development paradigm, the formation of a new geo-economic image based on the emergence of new technological and world economic structures. The ongoing pandemic crisis overshadowed the practical desire to diversify the Russian economy and to establish sustainable regional socio-economic systems based on new approaches. The purpose of the presented study is to systematize theoretical approaches to the concept of innovative development as a basis for forming the concept of innovative sustainability of the meso level. To achieve the goal of the research, such scientific methods as content analysis of materials of Russian and foreign researchers of innovation theory, thought experiment, comparative analysis, formalization method, method of ascent from the abstract to the concrete were used. The research is based on classical theories of innovation, explaining the nature of innovation processes and the manifestation of innovative activity at the macro level, supplemented by research on the application of innovations in practice. The author has structured the causes and problems of the current state of innovative development of the national economy as well as formulated the main principles on which the process of formation and development of regional innovation systems should be based: the principles of spatial development, priority, goal-setting and focus on results, horizontal and vertical integration, balance, transparency, pushing, uniformity. These principles of the formation of regional innovation systems with a description of their characteristics can become the basis for making managerial decisions at the macro and meso level, improving the regulatory legal framework for ensuring the effective functioning of both specific regional innovation systems and the entire set of elements of the national innovation system. The formed concept of sustainable innovative development can be used as the basis for economic and managerial transformations that ensure a stable growth of socio-economic indicators and a decrease in the asymmetry and uneven development of Russian regions.

**Keywords**

Innovation, innovative sustainability, spatial development, region, socio-economic development.

<sup>1</sup> Исследование выполняется при поддержке гранта Президента РФ для молодых ученых-кандидатов наук МК-2025.2021.2.  
<sup>2</sup> The work was carried out with the support of a grant from the President of the Russian Federation for young PhD scientists МК-2025.2021.2

## **Введение**

Глобальный экономический кризис стал итогом исчерпавшей себя экономической модели развития, предвестником становления новых экономических отношений, моделей и институтов развития. К основным урокам, которые необходимо извлечь из прошедших кризисов, можно отнести возвращение экономических циклов с изменившейся хронологией их проявления; переосмысление роли крупных компаний, являющихся локомотивом экономического роста; реабилитацию реального (материального) сектора экономики; возвращение государственного регулирования экономики и обеспечение государством экономической безопасности; соблюдение экономических интересов; развитие и поддержку инновационных направлений шестого и седьмого технологического уклада [Социально-экономические условия перехода к новой модели экономического роста 2018]. Это обусловило актуальность темы исследования.

Цель представленного исследования — систематизировать теоретические подходы к понятию инновационного развития как базису формирования концепции инновационной устойчивости мезоуровня. Ключевая задача — на основе систематизации теоретических подходов к понятию инновационного развития определить категорию и характеристики региональной инновационной системы, в том числе раскрыть ее генезис, сущность, принципы формирования. Научная новизна состоит в формировании концепции инновационной устойчивости регионов и территорий России в контексте их пространственного развития. Для достижения цели исследования были применены такие научные методы, как контент-анализ материалов российских и зарубежных исследователей теории инноваций, мысленный эксперимент, сравнительный анализ, метод формализации, метод восхождения от абстрактного к конкретному.

## ***Теории инновационного развития как базис формирования концепции инновационной устойчивости территорий***

В доктрине инновационного развития национальной экономики, определяемой Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>3</sup>, Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации<sup>4</sup>, Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года<sup>5</sup>, были заложены целевые ориентиры и приоритеты, определены сценарии роста, обеспечивающие национальной экономике возможности преодоления системных вызовов. Однако полностью эти цели к 2020 г. не были достигнуты, а в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204<sup>6</sup> планы инновационного развития национальной экономики заменены на задачи обеспечения социальной стабильности, повышения качества жизни и цифровизации всех социально-экономических процессов. Но достижение этих результатов невозможно без реализации инноваций всех типов и во всех сферах на постоянной и системной основе. В рейтинге инновационной активности стран в 2020 году Российская Федерация заняла 47-ю позицию среди 131 страны-участницы международной оценки Глобального индекса инноваций<sup>7</sup> (Рисунок 1).

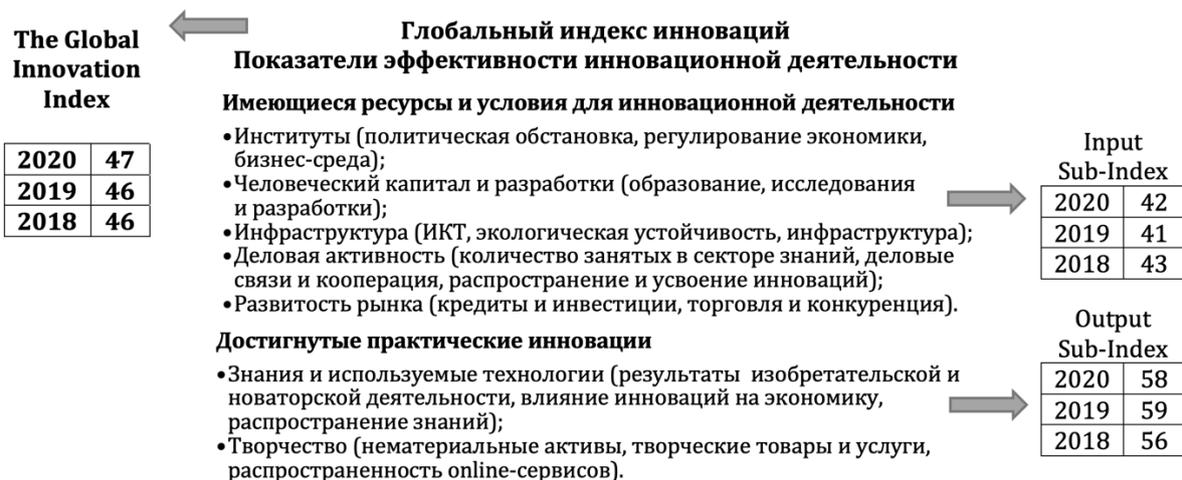
<sup>3</sup> О Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р: по сост. на 18 октября 2018 г. // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_123444/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_123444/) (дата обращения: 25.05.2021).

<sup>4</sup> О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642: по сост. на 15 марта 2021 г. // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_207967/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207967/) (дата обращения: 25.05.2021).

<sup>5</sup> Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года: утв. Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 г. № 8028п-П13. // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_307872/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307872/) (дата обращения: 25.05.2021).

<sup>6</sup> О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204: по сост. на 21 июля 2020 г. // Президент РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 25.05.2021).

<sup>7</sup> Глобальный индекс инноваций (The Global Innovation Index, GII) — это проект по оценке и сравнению инновационной активности стран, изучению факторов, влияющих на инновационную деятельность, и условий для реализации инновационных предпринимательских инициатив.



**Рисунок 1. Рейтинг Российской Федерации в Глобальном индексе инноваций<sup>8</sup>**

В разрезе основных компонентов индекса по условиям и ресурсам для реализации инноваций (Input Sub-Index) Россия занимает 42-е место, а вот по уровню достигнутых практических инноваций (Output Sub-Index) — место гораздо ниже — 58-е.

Такая позиция, с одной стороны, является закономерностью существующих системных противоречий развития национальной экономики, но, с другой стороны, не отвечает амбициозным задачам развития. Многие исследователи, ученые, эксперты отмечают, что одной из системных проблем развития является низкая инновационная активность экономических субъектов [Клейнер 2020].

Россия пытается преодолеть разрыв между собой и развитыми странами по уровню развития промышленности и новых технологий. Но развитые страны не стоят на месте, и, чтобы преодолеть этот разрыв, необходима политика, включающая не только декларируемые цели инновационного развития, но и реальные способы их достижения на всех уровнях (микро, мезо, макро), переход на новую, действительно инновационную траекторию развития. Режим пандемии 2020–2021 гг. и вызванные им простои экономики создают возможности для кардинальной перестройки назревших в экономике системных проблем, связанных с невысокой инновационной активностью, незначительными темпами роста основных экономических показателей. Главная задача развития сводится к рассмотрению национальной экономики как многоуровневой (включающей в себя макро-, мезо-, микроуровень), полиструктурной и многосубъектной системы и, соответственно, обеспечению фронтального роста по всем структурным позициям [Там же].

В настоящее время происходит переход к новому мирохозяйственному (интегральному) и шестому технологическому укладу. Современный интегральный мирохозяйственный уклад характеризуется экспансией интеллектуального капитала, формирующего конкурентные преимущества экономики (Рисунок 2), а главной особенностью нового технологического уклада является непосредственное воздействие на когнитивные и креативные способности человека<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Составлено автором на основе Global Innovation Index 2020: Who Will Finance Innovation? // WIPO [Электронный ресурс]. URL: [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_gii\\_2020.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020.pdf) (дата обращения: 25.05.2021); Global Innovation Index 2019: Creating Healthy Lives — The Future of Medical Innovation // WIPO [Электронный ресурс]. URL: [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_gii\\_2019.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2019.pdf) (дата обращения: 25.05.2021); Global Innovation Index 2018: Energizing the World with Innovation / WIPO [Электронный ресурс]. URL: [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_gii\\_2018.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2018.pdf) (дата обращения: 25.05.2021).

<sup>9</sup> Салихова Е.В. Воздействие новых технологических укладов на развитие человеческого капитала: автореф. дис... канд. эк. наук. Саратов, 2012.

В основу представленного исследования заложены классические теории инноваций, объясняющие природу инновационных процессов и проявление инновационной активности на макроуровне, дополненные исследованиями вопросов применения инноваций в практической деятельности (управленческие теории инноваций). Первая группа теорий представлена трудами таких авторов, как Й. Шумпетер [Шумпетер 2001; Шумпетер 2007], Н. Кондратьев [Кондратьев 2002], С.Ю. Глазьев [Глазьев 2019], Г. Менш [Mensch 1972], Р. Лукас [Лукас 2013] и др. [Джонс, Волларт 2018; Хэлпман 2011; Romer 2001]. Ко второй группе теорий относятся работы К. Кристенсена [Кристенсен, Рейнор 2018], У. Баумоля [Баумоль 2013], В. Говиндараджана [Govindarajan, Ramamurti 2011], М. Киртона [Kirton 1976] и др. [Тромпенаарс, Куберг 2020; Open Innovation: Researching A New Paradigm 2008].

Большинство экономистов отводят инновациям, развитию технологий, технологическому прогрессу центральное место в объяснении причин экономического роста, средние темпы которого увеличиваются, несмотря на подъемы и спады экономики. Выпуск национального продукта зависит не только от привычных факторов производства, но и от запаса знаний, используемых при его создании. При этом можно наблюдать следующую зависимость: чем больше был в прошлом объем инвестиций в исследования и разработки, тем дешевле становится их реализация в настоящее время, повышается доступность применения. Равновесия достигают те экономические системы, которые соблюдают следующие технологические характеристики: экономика демонстрирует постоянные темпы роста в том случае, если уровень инвестиций в инновационные процессы, а также используемые при этом ресурсы остаются в течение времени неизменными. Доходность инвестиций в исследования и разработки во многом определяется институциональными характеристиками (например, эффективностью защиты прав интеллектуальной собственности), но большая часть движения капитала происходит в рамках группы развитых территорий (стран и регионов).

Большинство российских и зарубежных исследователей (см., например, [Алтухов и др. 2020; Иващенко, Энговатова 2013; Кудина 2018; Dudin et al. 2017; Gault 2018; Ivashchenko et al. 2019; Schot, Steinmueller 2018] рассматривали вопросы инноваций в контексте императивов экономического развития, необходимости обеспечения устойчивого роста и лидерства, реализации социальной направленности экономических процессов.

Для нормального функционирования экономические системы должны обладать определенными свойствами, характеризующими целенаправленный вектор развития [Леонтьева и др. 2014; Орлова 2016; Хозяйственные системы инновационного типа 2011]. При этом имманентным свойством такого развития является инновационность, то есть способность осуществлять инновации на комплексной и постоянной основе.

Обобщая исследования, посвященные вопросам инновационного развития российской экономики [Архипов 2020; Васильев 2020; Вертакова, Плотников 2020; Жаворонкова, Шпаковский 2020; Мурашова 2020; Рыбалкин, Сутырина 2013; Селезнева, Клочков 2020; Смолин 2020; Фурсова 2020; Чеботарев 2017], можно выделить основные проблемы современного этапа (Рисунок 2).



Рисунок 2. Проблемы и причины недостаточного инновационного развития национальной экономики<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Составлено автором.

Перечень основных выделенных проблем можно разделить на четыре направления с точки зрения определения масштаба и уровня управленческих воздействий, необходимых для их решения: причины общеэкономического и политического характера; причины, обусловленные особенностями пространственного развития; причины организационно-управленческого характера; причины структурно-технологического характера.

Качество инновационных процессов и их влияние на социально-экономические процессы определяются средой, в которой они протекают. Главными элементами этой среды являются, по мнению ряда авторов, инфраструктура, культура и конкуренция. Конкуренция стимулирует инновационную активность, инфраструктура обеспечивает доступ ко всем ресурсам, культура формирует восприимчивость общества к новшествам [Каширин, Грачев 2017; Каширин, Сысоев 2018].

### ***Региональная инновационная система: генезис, сущность, принципы формирования***

Все более значимой для современной российской науки и практики становится необходимость формирования национально ориентированного подхода к устойчивому развитию территорий. Трансформация теории социально-экономических систем применительно к мезоуровню направлена на создание методологической (концептуальной) базы управления реальными экономическими отношениями на уровне регионов.

Существующая экономическая дифференциация субъектов Российской Федерации, динамика и специфика развития социально-экономических систем [Глазьев 2007; Глазьев 2008], положение регионов-доноров и дотационных территорий в рамках функционирования федеративного государства побуждают к поиску новых подходов к формированию, использованию и развитию инновационного потенциала территорий (регионов) России.

Рассмотрение теории инноваций в контексте пространственного регионального развития требует совершенствования понятийно-категориального аппарата, а также рассмотрения и развития концептуальных основ инноваций, а именно концепции региональных инновационных систем.

Концепция национальной инновационной системы появилась в конце XX века как ответ на необходимость адекватного и однозначного понимания роли инноваций в развитии экономических систем [Голиченко 2014]. В основе концепции национальных инновационных систем (НИС) лежат труды известных исследователей [Lundvall 1992; Freeman 1992; National Innovation Systems 1993]. Положения концепции НИС охватывают все составляющие инновационного процесса: инновации и научное знание как основу развития экономики, институциональный режим, то есть совокупность экономических, правовых, социальных, технологических факторов, определяющих вектор развития инновационной деятельности. Концепция НИС в настоящее время широко используется для принятия решений как на макро-, так и на мезоуровне.

На основе исследований Б. Лундвалла, К. Фримена, Р. Нельсона были разработаны концепции формирования национальных инновационных систем для конкретных экономик. Обобщая взгляды исследователей на проблемы формирования и развития НИС, можно выделить несколько базовых элементов, раскрывающих ее экономическую сущность: институты, механизмы, часть национальной экономической системы [Моргунов, Снегирев 2004; Пешина, Авдеев 2014; Семушкина, Лисенкер 2017; Сидорова 2013].

Инновационная деятельность на национальном уровне включает инновационные процессы создания и реализации продуктов и услуг, в которую также входят совокупность субъектов инновационной деятельности и совокупность объектов инновационной деятельности.

Развитие национальных инновационных систем способствует развитию инновационных инициатив через реализацию нелинейных комбинаторных систем взаимодействия, к которым можно отнести кластерные и сетевые образования.

В зависимости от страны национальная инновационная система имеет свои рамки и характеристики. Для последующей конкретизации основных подходов к формированию инновационной устойчивости территорий необходимо выявить основные составляющие национальной инновационной системы:

- государственная политика в области развития инновационной системы;
- механизмы определения приоритетов инновационного развития на национальном уровне;
- система федеральных и региональных стратегий инновационного развития.

В большинстве исследований НИС представлена как двухуровневая система с четко выделенными ролями государства и частного сектора, определенной структурой и упорядоченностью взаимодействия институциональных элементов. На микроуровне предпринимательские структуры осуществляют коммерциализацию инновационных идей на основе собственных исследований и разработок, а на макроуровне государство осуществляет поддержку фундаментальной науки и развивает инновационную инфраструктуру.

По мнению автора, в эту двухуровневую систему необходимо добавить мезоуровень. При этом роль государства как системы макроуровня при формировании национальной инновационной системы заключается в институциональном обеспечении на макроуровне процессов создания, использования и распространения знаний. Сегодня актуальной задачей развития территорий как систем мезоуровня является разработка и реализация конкретных механизмов, направленных на поддержку инновационной активности экономических субъектов микроуровня.

Возникает необходимость формирования и развития региональных инновационных систем как совокупности субъектов инноваций и институтов развития, создающих и распространяющих знания с учетом особенностей экономического, социального и пространственного развития территорий. Как справедливо отмечается в работе А.А. Бобковой, региональная инновационная система (РИС) «не только формирует вектор дальнейшего развития инновационных систем региона, но и напрямую зависит от качества функционирования систем территорий» [Бобкова 2015, 39].

К настоящему времени сформировалось достаточное количество обоснованных взглядов исследователей на структуру и развитие РИС. Например, П.А. Суханова выстраивает модель РИС на основе комплексного подхода, который предполагает формирование инновационных систем как совокупности подсистем генерации, трансфера, коммерциализации и диффузии знаний через объединение участников инновационных процессов в рамках комбинации кластерной модели и модели тройной спирали [Суханова 2015]. В трудах Н.В. Гапоненко, Ф. Малербы рассмотрено развитие инновационных систем в секторальном разрезе. Инновации и технологические изменения, происходящие в различных секторах экономики, демонстрируют различные темпы, типы и траектории реализации. Влияние на развитие инноваций оказывают агенты и организации этого сектора [Гапоненко 2013; Malerba 2002; Sectoral Systems of Innovation: Concepts, Issues and Analyses of Six Major Sectors in Europe 2004]. По мнению Х. Лонги и С. Ниемея, РИС можно определить как двухвалентную систему, состоящую из подсистемы генерирования и использования знаний (университеты, научно-исследовательские центры и институты) и подсистемы применения и использования знания (предпринимательские структуры, потребители) [Лонги, Ниемея 2021].

Данные авторы в рамках построения РИС также систематизировали сервисы, платформы и модели сотрудничества, определяющие развитие РИС в контексте трех направлений: сотрудничество компаний (отображение потребностей НИОКР, совместное ведение проектов, стратегическое партнерство), развитие бизнеса (оценка идей, услуги для компаний), развитие компетенций (обучение, развитие человеческого капитала, поиск талантов) [Там же].

Теории и практики формирования и развития региональной инновационной системы необходимо расширить с точки зрения пространственной организации субъектов мезоуровня и формирования экосистемы инноваций. Автор делает акцент на инновационное развитие регионов в контексте пространственной парадигмы, которая является основой устойчивого развития как национальной экономики в целом, так и ее конкретных экономических субъектов, так как учитывает особенности вертикальных связей между центром и регионами, горизонтальных (экономических, социальных, политических) связей между территориями, особенности географического, исторического, культурного развития территорий.

Важное значение для разработки управленческих решений относительно инновационной активности территорий является связанность пространства, а также объекта и субъекта управления. По мнению Г.Б. Клейнера, системность управления зависит от того, рассматриваются ли субъект и объект управления как системы [Клейнер 2014]. В зависимости от этого можно выделить четыре варианта управления: ручное, хаотическое, стратегическое и институциональное (Рисунок 3).



Рисунок 3. Виды управления<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Составлено автором на основе [Клейнер 2014, 57].

Таким образом, было сформулировано определение региональной инновационной системы, под которой понимается экосистема инноваций территории, включающая «ядро» (центр) инновационной активности и совокупность специфических институциональных характеристик, обеспечивающих создание благоприятной среды осуществления инноваций для взаимодействия государства, бизнеса и науки, повышения уровня культуры хозяйствования и доверия между участниками инновационных процессов, развития человеческого капитала как основного элемента инновационных процессов (Рисунок 4).



Рисунок 4. Элементы региональной инновационной системы<sup>12</sup>

Были сформулированы также основные принципы, на которых должен базироваться процесс формирования и развития региональных инновационных систем: принцип пространственного развития, приоритетности, целеполагания и ориентации на результат; горизонтальной и вертикальной интеграции, сбалансированности, транспарентности, подталкивания.

*Принцип пространственного развития* предполагает учет природно-климатических, исторических, национальных, ментальных и сложившихся социально-экономических особенностей развития территорий.

*Принцип приоритетности* предполагает первостепенный характер реализации инновационных проектов, направленных на обеспечение социально-экономической устойчивости территории.

*Принцип целеполагания и ориентации на результат* подразумевает выстраивание системы регулирования инновационной деятельности таким образом, чтобы каждое регулятивное воздействие приводило к получению значимых для региона социально-экономических результатов (экономических, социальных, экологических, технологических).

*Принцип горизонтальной и вертикальной интеграции* предполагает формирование как устойчивых вертикальных связей (центр-регион), выражающихся в реализации согласованных действий и политики инновационного развития на макро- и мезоуровне, так и тесных горизонтальных (пространственных) связей кластерного типа, объединяющих ресурсный потенциал территории.

<sup>12</sup> Составлено автором.

*Принцип сбалансированности* предполагает учет интересов всех групп экономических субъектов (государства, бизнеса, общества, научных сообществ) при реализации политики инновационного развития, равенство перед нормами и правилами для всех участников инновационных процессов.

*Принцип транспарентности* предполагает выстраивание прозрачных организационно-экономических и финансовых отношений, обеспечивающих реализацию инновационных решений и способствующих повышению доверия между участниками инновационных процессов.

*Принцип подталкивания* подразумевает «мягкое» институциональное регулирование инновационной деятельности, направленное на создание со стороны регулирующих органов экономических условий, стимулирующих к повышению инновационной активности.

*Принцип равномерности* подразумевает выстраивание инновационной политики и программ поддержки инновационных инициатив таким образом, чтобы обеспечивались одинаковые показатели уровня и качества социально-экономических процессов и жизни населения территории.

### **Концепция инновационной устойчивости территорий как пространственных единиц**

Исследования экономических процессов, протекающих на уровне региона, или мезоуровне, существовали на протяжении всего развития экономической мысли, но как предмет экономических исследований мезоэкономика сформировалась в конце XX века. Мезоуровень экономики можно рассматривать в широком и узком понимании. По своей сути, мезоэкономика — это экономическое пространство между микро- и макроуровнем. В узком понимании мезоуровень — это регион, под которым применительно к проблематике устойчивого развития автор понимает целостную, сложную социо-эколого-экономическую систему, обладающую рядом признаков:

- управляемостью (наличие органов управления);
- относительной экономической самостоятельностью;
- специализацией в рамках национального разделения труда;
- специфическими культурно-историческими и природно-ресурсными условиями.

В широком понимании мезоэкономика — это не только региональный уровень национальной экономической системы, но и отраслевые и межотраслевые экономические комплексы. На основе ряда исследований [Беркович, Антипина 2014; Клейнер 2010; Леонтьева и др. 2015; Симонян 2010] можно сделать выводы о структуре, содержании мезоэкономики и необходимости рассмотрения инновационных процессов именно на этом уровне:

- 1) на мезоуровне формирование экономических связей происходит как по вертикали (центр — регионы), так и по горизонтали (отрасль — межотраслевые образования);
- 2) на мезоуровне происходит имплементация национальной экономической политики, в том числе инновационной, с учетом территориальных, отраслевых, географических, социальных и других особенностей развития конкретных территорий; устраняются противоречия между глобальными и локальными тенденциями;
- 3) от качества реализации инновационной политики на мезоуровне зависит и инновационная активность экономических субъектов микроуровня, и рост макроэкономических показателей;
- 4) формирование региональной инновационной системы является возможностью реализации управленческих решений как по вертикали, так и по горизонтали, так как мезоуровень является одновременно и субъектом, и объектом управления.

### **Заключение**

В ходе анализа были рассмотрены основные теории инноваций и проблемы современного экономического этапа России через призму пространственного развития; сформулировано авторское определение региональной инновационной системы как экосистемы инноваций территории, включающей «ядро» (центр) инновационной активности и совокупность институциональных характеристик, обеспечивающих создание благоприятной среды осуществления инноваций на принципах пространственного развития, приоритетности, целеполагания и ориентации на результат; горизонтальной и вертикальной интеграции, сбалансированности, транспарентности, подталкивания. Сформулированные принципы формирования РИС с описанием их характеристик могут стать основой для принятия совокупности принимаемых управленческих решений на макро- и мезоуровне, совершенствования нормативной правовой базы обеспечения эффективного функционирования как конкретных региональных инновационных систем, так и всей совокупности элементов национальной инновационной системы.

Для разработки методических и практических инструментов реализации политики устойчивого инновационного развития была сформирована соответствующая концепция как основа проведения экономико-управленческих трансформаций, обеспечивающих стабильный рост социально-экономических показателей, снижение асимметричности и неравномерности развития территорий. Архитектоника представленной концепции основана на пространственном подходе, обосновывающем необходимость установления новых формальных и неформальных связей между регионами как пространственными системами, использования нематериальных ресурсов развития для получения положительного синергического эффекта пространственного развития территорий.

### **Список литературы:**

- Алтухов А.В., Афинская З.Н., Иващенко Н.П. «Умные» концепты инновационной экономики: междисциплинарное исследование // Экономика и управление. 2020. Т. 26. № 7(177). С. 730–738. DOI: <https://doi.org/10.35854/1998-1627-2020-7-730-738>.
- Архипов А.И. Стратегические приоритеты инновационного развития: проблемы и перспективы // Горизонты экономики. 2020. № 6(59). С. 128–135.
- Баумоль У. Микротеория инновационного предпринимательства. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013.
- Беркович М.И., Антипина Н.И. Институциональное обеспечение инновационной деятельности на мезоэкономическом уровне: структурно-оценочный аспект. Кострома: Изд-во КГТУ, 2014.
- Бобкова А.А. Развитие региональной инновационной системы как составной части национальной инновационной системы в России // Национальная Ассоциация Ученых. 2015. № 3-1(8). С. 37–40.
- Васильев Е.А. Современные проблемы инновационного развития Республики Башкортостан // Научный электронный журнал Меридиан. 2020. № 8(42). С. 498–500.
- Вертакова Ю.В., Плотников В.А. Стратегия инновационного развития России: управленческие проблемы реализации // Друкеровский вестник. 2020. № 1(33). С. 5–20. DOI: 10.17213/2312-6469-2020-1-5-20.
- Гапоненко Н.В. Концепция секторальных инновационных систем для модернизации экономики и повышения конкурентоспособности: методологические проблемы и опыт использования в России // Инновации. 2013. № 10(180). С. 32–40.
- Глазьев С. О стратегии экономического развития России // Вопросы экономики. 2007. № 5. С. 30–51. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2007-5-30-51>.

- Глазьев С.Ю. О стратегии и Концепции социально-экономического развития России до 2020 года // Экономика региона. 2008. № 3(15). С. 14–27.
- Глазьев С.Ю. Управление развитием экономики. М.: Издательство Московского университета, 2019.
- Голиченко О.Г. Национальная инновационная система: от концепции к методологии исследования // Вопросы экономики. 2014. № 7. С. 35–50. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2014-7-35-50>.
- Джонс Ч., Волларт Д. Введение в теорию экономического роста. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018.
- Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Энергетическая стратегия — 2035: правовые проблемы инновационного развития и экологической безопасности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 3(67). С. 31–47. DOI: [10.17803/2311-5998.2020.67.3.031-047](https://doi.org/10.17803/2311-5998.2020.67.3.031-047).
- Иващенко Н.П., Энговатова А.А. Современные инструменты инновационной политики государства в отношении российских вузов // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2013. № 13. С. 42–49.
- Каширин В., Сысоев А. Некоторые вопросы инновационного развития российской экономики // Общество и экономика. 2018. № 2. С. 25–35.
- Каширин В.В., Грачев Н.Н. Ресурсное обеспечение инновационной политики России в образовании и научном обслуживании высшей школы // Экономика и предпринимательство. 2017. № 8-1(85). С. 651–654.
- Клейнер Г.Б. Мезоэкономика развития. М.: Наука, 2010.
- Клейнер Г.Б. Системная перезагрузка российской экономики: ключевые направления и перспективы // Научные труды Вольного экономического общества России. 2020. Т. 223. № 3. С. 111–122. DOI: [10.38197/2072-2060-2020-223-3-111-122](https://doi.org/10.38197/2072-2060-2020-223-3-111-122).
- Клейнер Г.Б. Системное управление в трансформирующейся экономике // Эффективное антикризисное управление. 2014. № 5(86). С. 54–58. DOI: <https://doi.org/10.17747/2078-8886-2014-5-54-58>.
- Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. М.: Экономика, 2002.
- Кристенсен К., Рейнор М. Решение проблемы инноваций в бизнесе. Как создать растущий бизнес и успешно поддерживать его рост. М.: Альпина Паблишер, 2018.
- Кудина М. Экономика знаний как основа инновационного развития // Проблемы теории и практики управления. 2018. № 5. С. 111–119.
- Леонтьева Л.С., Ильин А.Б., Конотопов А.И. Пространственные инновации как ресурс социально-экономического развития // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2014. № 6. С. 204–207.
- Леонтьева Л.С., Орлова Л.Н., Горячева Т.Н. Инновационный потенциал экономических систем мезоуровня. М.: МЭСИ, 2015.
- Лонги Х., Ниемеля С. Движущие силы инновационной системы и применение знаний в региональной инновационной системе: пример Региона Оулу, Финляндия // Арктика и Север. 2021. № 42. С. 103–121. DOI: [10.37482/issn2221-2698.2021.42.103](https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2021.42.103).
- Лукас Р.Э. Лекции по экономическому росту. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013.
- Моргунов Е.В., Снегирев Г.В. Национальная (государственная) инновационная система: сущность и содержание // Собственность и рынок. 2004. № 7. С. 10–21.
- Мурашова Н.А. Проблемы инновационного развития регионов России (на примере Приволжского федерального округа) // Фундаментальные исследования. 2020. № 2. С. 59–64. DOI: [10.17513/fr.42686](https://doi.org/10.17513/fr.42686).

- Орлова Л.Н. Конкурентоспособность предпринимательских структур в системе устойчивого инновационного развития. М.: Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, 2016.
- Пешина Э.В., Авдеев П.А. Методические подходы к системе показателей развития национальных инновационных систем // Вопросы инновационной экономики. 2014. Т. 4. № 3. С. 4–21. DOI: [10.18334/inec.4.3.291](https://doi.org/10.18334/inec.4.3.291).
- Рыбалкин В.В., Сутырина Т.А. Стратегия инновационного развития российских регионов. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013.
- Селезнева И.Е., Клочков В.В. Проблемы принятия решений в сфере инновационного развития российской высокотехнологичной промышленности // Друкеровский вестник. 2020. № 2(34). С. 89–106. DOI: 10.17213/2312-6469-2020-2-89-106.
- Семушкина С.Р., Лисенкер Н.Л. Роль экономических систем мезоуровня в формировании и развитии национальных инновационных систем // Экономика и управление: проблемы, решения. 2017. Т. 2. № 4. С. 99–106.
- Сидорова Е.А. Локализация национальной инновационной системы России в условиях становления глобальной инновационной системы // Интернет-журнал «Науковедение». 2013. № 3(16). URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/38evn313.pdf>
- Симонян Р.Х. Концепция мезоуровня применительно к региону // Социологические исследования. 2010. № 5(313). С. 52–61.
- Смолин О.Н. Научно-инновационная политика в России и некоторые системные проблемы развития отечественной науки // Экономическое возрождение России. 2020. № 2(64). С. 70–85. DOI: 10.37930/1990-9780-2020-2-64-70-85.
- Социально-экономические условия перехода к новой модели экономического роста: монография / под ред. Н.Ю. Ахапкина, Л.В. Никифорова. М.: Инфра-М, 2018.
- Суханова П.А. Модель региональной инновационной системы: отечественные и зарубежные подходы к изучению региональных инновационных систем // Вестник Пермского университета. Серия: Экономика. 2015. № 4(27). С. 92–102.
- Тромпенаарс Ф., Куберг П. 100 ключевых моделей и концепций управления. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2020.
- Фурсова Т.В. Инновационное развитие экономики России: некоторый опыт, проблемы и перспективы // Форум. Серия: Гуманитарные и экономические науки. 2020. № 2(19). С. 138–141.
- Хозяйственные системы инновационного типа: теория, методология, практика / под общ. ред. А.Н. Фоломьева. М.: Экономика, 2011.
- Хэлпман Э. Загадки экономического роста. М.: Изд. Института Гайдара, 2011.
- Чеботарев В.С. Экономико-правовые проблемы развития инновационных малых и средних предприятий в современной России // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 4(40). С. 222–228.
- Шумпетер Й. История экономического анализа: в 3-х т. Т. 1. СПб.: Экономическая школа, 2001.
- Шумпетер Й. Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия. М.: ЭКСМО, 2007.
- Dudin M.N., Ivashchenko N.P., Frolova E.E., Arzumanova L.L., Voikova N.A. Development of Russian Venture Entrepreneurship by Activating Project Financing of Innovation Activity // Revista Espacios. 2017. Vol. 38. No. 33. URL: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n33/a17v38n33p28.pdf>
- Freeman C. The Economics of Hope: Essays on Technical Change, Economic Growth, and the Environment. London: Pinter Publishers, 1992.

- Gault F. Defining and Measuring Innovation in All Sectors of the Economy // Research Policy. 2018. Vol. 47. No. 3. P. 617–622. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.01.007>.
- Govindarajan V., Ramamurti R. Reverse Innovation, Emerging Markets, and Global Strategy // Global Strategy Journal. 2011. Vol. 1. No. 3-4. P. 191–205. DOI: <https://doi.org/10.1002/gsj.23>.
- Ivashchenko N., Kamyshansky V., Shakhova M., Govorova A., Sepiashvili E. Innovative Entrepreneurship: Russian and International Development Features // Amazonia Investiga. 2019. Vol. 8. No. 23. P. 37–42.
- Kirton M. Adaptors and Innovators: A Description and Measure // Journal of Applied Psychology. 1976. Vol. 61. No. 5. P. 622–629.
- Lundvall B.-A. National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. London: Pinter Publishers, 1992.
- Malerba F. Sectoral Systems of Innovation and Production // Research policy. 2002. Vol. 31. No. 2. P. 247–264. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(01\)00139-1](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(01)00139-1).
- Mensch G. Basisinnovationen und Verbesserungsinnovationen // Zeitschrift für Betriebswirtschaft. 1972. No. 42. P. 291–297.
- National Innovation Systems: A Comparative Analysis / ed. by Nelson R.R. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- Open Innovation: Researching A New Paradigm / ed. by Chesbrough H., Vanhaverbeke W., West J. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Romer D. Advanced Macroeconomics. Boston: McGraw-Hill, 2001.
- Schot J.W., Steinmueller E. Three Frames for Innovation Policy: R&D, Systems of Innovation and Transformative Change // Research Policy. 2018. Vol. 47. No. 9. P. 1554–1567. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.08.011>.
- Sectoral Systems of Innovation: Concepts, Issues and Analyses of Six Major Sectors in Europe / ed. by Malerba F. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

#### References:

- Akhapkin N.Yu., Nikiforov L.V. (eds.) (2018) *Sotsial'no-ekonomicheskie usloviya perekhoda k novoi modeli ekonomicheskogo rosta* [Socio-economic conditions of transition to a new model of economic growth]. Moscow: Infra-M.
- Altukhov A.V., Afinskaya Z.N., Ivashchenko N.P. (2020) “Smart” Concepts of Knowledge-Based Economy: Interdisciplinary Research. *Ekonomika i upravleniye*. Vol. 26. No. 7(177). P. 730–738. DOI: <https://doi.org/10.35854/1998-1627-2020-7-730-738>.
- Arkhipov A.I. (2020) Strategic Priorities of Innovative Development: Problems and Prospects. *Gorizonty ekonomiki*. No. 6(59). P. 128–135.
- Baumol W. (2013) *The Microtheory of Innovative Entrepreneurship*. Moscow: Izd-vo Instituta Gaidara.
- Berkovich M.I., Antipina N.I. (2014) *Institutsional'noe obespechenie innovatsionnoi deyatel'nosti na mezoekonomicheskom urovne: strukturno-otsenochnyi aspekt* [Institutional support of innovation activity at the mesoeconomical level: Structural and evaluative aspect]. Kostroma: Izd-vo KGTU.
- Bobkova A. (2015) The Development of Regional Innovative System as to Component Part of National Innovative System in Russia. *Natsional'naya Assotsiatsiya Uchenykh*. No. 3-1(8). P. 37–40.
- Chebotarev V.S. (2017) Economical and Legal Problems of Development of Innovative Small and Medium-Sized Enterprises in Modern Russia. *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii*. No. 4(40). P. 222–228.

- Chesbrough H., Vanhaverbeke W., West J. (eds.) (2008) *Open Innovation: Researching A New Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen K., Raynor M. (2018) *The Innovator's Solution: Creating and Sustainability Successful Growth*. Moscow: Al'pina Publisher.
- Dudin M.N., Ivashchenko N.P., Frolova E.E., Arzumanova L.L., Voikova N.A. (2017) Development of Russian Venture Entrepreneurship by Activating Project Financing of Innovation Activity. *Revista Espacios*. Vol. 38. No. 33. URL: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n33/a17v38n33p28.pdf>
- Folom'yëv A.N. (ed.) (2011) *Khozyaistvennye sistemy innovatsionnogo tipa: teoriya, metodologiya, praktika* [Innovative economic systems: Theory, methodology, practice]. Moscow: Ekonomika.
- Freeman C. (1992) *The Economics of Hope: Essays on Technical Change, Economic Growth, and the Environment*. London: Pinter Publishers.
- Fursova T. (2020) Innovative Development of the Russian Economy: Some Experience, Problems and Prospects. *Forum. Seriya: Gumanitarnye I Ekonomicheskie Nauki*. No. 2(19). P. 138–141.
- Gaponenko N.V. (2013) The Concept of Sectoral Innovative Systems for Economy Modernization and Improving Competitiveness: Methodological Problems and Russian Experience. *Innovatsii*. No. 10(180). P. 32–40.
- Gault F. (2018) Defining and Measuring Innovation in All Sectors of the Economy. *Research Policy*. Vol. 47. No. 3. P. 617–622. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.01.007>.
- Glazjev S.Y. (2008) About the Strategy and the Concept of Social and Economic Development of Russia till 2020. *Ekonomika regiona*. No. 3(15). P. 14–27.
- Glazyev S. (2007) On the Strategy of the Russian Economy Development. *Voprosy Ekonomiki*. No. 5. P. 30–51. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2007-5-30-51>.
- Glazyev S.Yu. (2019) *Upravlenie razvitiem ekonomiki* [Management of economic development]. Moscow: Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta.
- Golichenko O. (2014) National Innovation Systems: From Conception toward the Methodology of Analysis. *Voprosy Ekonomiki*. No. 7. P. 35–50. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2014-7-35-50>.
- Govindarajan V., Ramamurti R. (2011) Reverse Innovation, Emerging Markets, and Global Strategy. *Global Strategy Journal*. Vol. 1. No. 3-4. P. 191–205. DOI: <https://doi.org/10.1002/gsj.23>.
- Ivashchenko N., Kamyshansky V., Shakhova M., Govorova A., Sepiashvili E. (2019) Innovative Entrepreneurship: Russian and International Development Features. *Amazonia Investiga*. Vol. 8. No. 23. P. 37–42.
- Ivashchenko N.P., Engovatova A.A. (2013) Modern Tools of Innovation Policy with Regard to Russian Universities. *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitiye)*. Vol. 4. No. 1(13). P. 42–49.
- Jones Ch., Vollrath D. (2018) *Introduction to the Theory of Economic Growth*. Moscow: Izdatel'skii dom «Delo» RANKhiGS.
- Kashirin V., Sysoev A. (2018) Some Questions of Innovative Development of the Russian Economy. *Obshchestvo i ekonomika*. No. 2. P. 25–35.
- Kashirin V.V., Grachev N.N. (2017) Resource Support for the Russian Innovation Policy in Education and Scientific Research of the Higher School. *Ekonomika i predprinimatel'stvo*. No. 8-1(85). P. 651–654.
- Khelmpman E. (2011) *The Mystery of Economic Growth*. Moscow: Izd. Instituta Gaidara.
- Kirton M. Adaptors and Innovators: A Description and Measure. *Journal of Applied Psychology*. 1976. Vol. 61. No. 5. P. 622–629.

- Kleiner G.B. (2010) *Mezoeconomika razvitiya* [Mesoeconomics of Development]. Moscow: Nauka.
- Kleiner G.B. (2014) Systemic Management in a Transforming Economy. *Effektivnoe antikrizisnoe upravlenie*. No. 5(86). P. 54–58. DOI: <https://doi.org/10.17747/2078-8886-2014-5-54-58>.
- Kleiner G.B. (2020) A System Reboot of the Russian Economy: Key Directions and Prospects. *Nauchnyye trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii*. Vol. 223. No. 3. P. 111–122. DOI: [10.38197/2072-2060-2020-223-3-111-122](https://doi.org/10.38197/2072-2060-2020-223-3-111-122).
- Kondrat'ev N.D. (2002) *Bol'shie tsikly kon'yunktury i teoriya predvideniya* [Large cycles of conjuncture and the theory of foresight]. Moscow: Ekonomika.
- Kudina M. (2018) Knowledge Economy as Innovative Development Fundament. *Problemy teorii i praktiki upravleniya*. No. 5. P. 111–119.
- Leontieva L.S., Ilyin A.B., Konotopov A.I. (2014) Spatial Innovation as a Resource for Social and Economic Development. *Biznes v zakone. Ekonomiko-yuridicheskiy zhurnal*. No. 6. P. 204–207.
- Leontieva L.S., Orlova L.N., Goryacheva T.N. (2015) *Innovatsionnyi potentsial ekonomicheskikh sistem mezourovnnya* [Innovative potential of meso-level economic systems]. Moscow: MESI.
- Longi H., Niemelä S. (2021) Drivers of the Innovation System and Role of Knowledge Application in Regional Innovation System — Case Oulu Region, Finland. *Arktika i Sever*. No. 42. P. 103–121. DOI: [10.37482/issn2221-2698.2021.42.103](https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2021.42.103).
- Lukas R.E. (2013) *Lektsii po ekonomicheskomu rostu* [Lectures on economic growth]. Moscow: Izd-vo Instituta Gaidara.
- Lundvall B.-A. (1992) *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter Publishers.
- Malerba F. (2002) Sectoral Systems of Innovation and Production. *Research policy*. Vol. 31. No. 2. P. 247–264.
- Malerba F. (ed.) (2004) *Sectoral Systems of Innovation: Concepts, Issues and Analyses of Six Major Sectors in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mensch G. (1972) Basisinnovationen und Verbesserungsinnovationen. *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*. No. 42. P. 291–297.
- Morgunov E.V., Snegirev G.V. (2004) Natsional'naya (gosudarstvennaya) innovatsionnaya sistema: sushchnost' i sodержanie [National (state) innovation system: essence and content]. *Sobstvennost' i rynek*. No. 7. P. 10–21.
- Murashova N.A. (2020) Problems of Innovative Development of Regions of Russia (on the Example of the Volga Federal District). *Fundamental'nye issledovaniya*. No. 2. P. 59–64. DOI: [10.17513/fr.42686](https://doi.org/10.17513/fr.42686).
- Nelson R.R. (ed.) (1993) *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Orlova L.N. (2016) *Konkurentosposobnost' predprinimatel'skikh struktur v sisteme ustoichivogo innovatsionnogo razvitiya* [Competitiveness of business structures in the system of sustainable innovative development]. Moscow: Rossiyskiy ekonomicheskii universitet imeni G.V. Plekhanova.
- Peshina E.V., Avdeev P.A. (2014) Methodological Approaches to the National Innovation System Development Indicators. *Voprosy innovatsionnoy ekonomiki*. Vol. 4. No. 3. P. 4–21. DOI: [10.18334/inec.4.3.291](https://doi.org/10.18334/inec.4.3.291).
- Romer D. (2001) *Advanced Macroeconomics*. Boston: McGraw-Hill.
- Rybalkin V.V., Sutyryna T.A. (2013) *Strategiya innovatsionnogo razvitiya rossiiskikh regionov* [Strategy of innovative development of Russian regions]. Moscow: Izdatel'skii dom «Delo» RANKhiGS.

Schot J.W., Steinmueller E. (2018) Three Frames for Innovation Policy: R&D, Systems of Innovation and Transformative Change. *Research Policy*. Vol. 47. No. 9. P. 1554–1567. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.08.011>.

Selezneva I.E., Klochkov V.V. (2020) Problems of Decision Making in the Sphere of Innovative Development of the Russian High-Tech Industry. *Drukerovskij vestnik*. No. 2(34). P. 89–106. DOI: 10.17213/2312-6469-2020-2-89-106.

Semushkina S.R., Lisenker N.L. (2017) Role of Economic Systems of Meso Level in Formation and Development of National Innovation Systems. *Ekonomika i upravleniye: problemy, resheniya*. Vol. 2. No. 4. P. 99–106.

Shumpeter I. (2001) *Istoriya ekonomicheskogo analiza* [History of economic analysis: in 3 volumes]. Vol. 1. Saint Petersburg: Ekonomicheskaya shkola.

Shumpeter I. (2007) *Teoriya ekonomicheskogo razvitiya. Kapitalizm, sotsializm i demokratiya* [Theory of economic development. capitalism, socialism and democracy]. Moscow: EKSMO.

Sidorova E.A. (2013) Localization of the Russia National Innovation System in Terms of Becoming the Global Innovation System. *Internet-zhurnal «Naukovedenie»*. No. 3(16). URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/38evn313.pdf>

Simonian R.Kh. (2010) Mezzo-Level Conception — Application to Regions. *Sotsiologicheskie Issledovaniya*. No. 5(313). P. 52–61.

Smolin O.N. (2020) Scientific and Innovative Policy in Russia and Some Systemic Problems of the Development of Russian Science. *Ekonomicheskoye vrozozhdeniye Rossii*. No. 2(64). P. 70–85. DOI: 10.37930/1990-9780-2020-2-64-70-85.

Sukhanova P.A. (2015) The Model of a Regional Innovation System: National and Foreign Approaches. *Vestnik Permskogo universiteta. Seriya: Ekonomika*. No. 4(27). P. 92–102.

Trompenaars F., Coebergh P. (2020) *100+ Management Models: How to Understand and Apply the World's Most Powerful Business Tools*. Moscow: Mann, Ivanov i Ferber.

Vasil'ev E.A. (2020) Modern Problems of Innovation Development of the Republic of Bashkortostan. *Nauchnyi elektronnyi zhurnal Meridian*. No. 8(42). P. 498–500.

Vertakova Yu.V., Plotnikov V.A. (2020) Strategy of Innovative Development of Russia: Management Problems of Implementation. *Drukerovskij vestnik*. No. 1(33). P. 5–20. DOI: 10.17213/2312-6469-2020-1-5-20.

Zhavoronkova N.G., Shpakovskii Yu.G. (2020) Energy Strategy — 2035: Legal Problems of Innovation Development and Environmental Safety. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA)*. No. 3(67). P. 31–47. DOI: [10.17803/2311-5998.2020.67.3.031-047](https://doi.org/10.17803/2311-5998.2020.67.3.031-047).

Дата поступления/Received: 31.05.2021

## Человеческий капитал в развитии экономики региона: высококачественное высшее образование как инвестиции в человеческий капитал

**Юнусова Гульназ Рашитовна**

Ассистент, Инженерный институт, Казанский федеральный университет, Казань, РФ.

E-mail: [gulnaz\\_gatina@mail.ru](mailto:gulnaz_gatina@mail.ru)

SPIN-код РИНЦ: [2215-8206](#)

ORCID ID: [0000-0002-5183-190X](#)

### Аннотация

Человеческий капитал с каждым днем привлекает все больше внимания во всем мире на региональном, организационном и индивидуальном уровнях. Предметом исследования являются человеческий капитал и качество высшего образования. В статье показана роль человеческого капитала как одного из факторов роста экономики региона, изучены различные нормативные, статистические и аналитические документы, научные публикации: отечественные и зарубежные работы, рассматривающие понятие «человеческий капитал» и являющиеся исходными данными исследования. В работе использованы такие теоретические методы, как синтез, обобщение, конкретизация. Применялся также дедуктивный метод, статистический анализ, сравнение, интерпретация. В исследовании предлагается модель определения понятия «человеческий капитал», выделяются его основные структурные компоненты в современном мире. Установлено, что инвестиции в человеческий капитал должны влиять на устойчивое развитие региона и страны в целом. Статья содержит анализ социально-экономического состояния Республики Татарстан, обзор опыта формирования, накопления, успешного функционирования, развития человеческого капитала в данном регионе. Выбор Республики Татарстан обусловлен тем, что он является одним из наиболее экономически развитых субъектов Российской Федерации. В результате анализа делается вывод, что эффективное развитие экономики региона основывается на квалифицированных рабочих и специалистах по приоритетным отраслям экономики посредством развития систем профессионального образования и повышения квалификации. Статья содержит также результаты опроса обучающихся, предложения по эффективному достижению качественной подготовки специалистов, накоплению человеческого капитала. Научным вкладом работы является использование предложенного инструментария для научного обоснования стратегического развития экономики региона. В будущем возможно расширение изучения факторов развития региональной экономики.

### Ключевые слова

Человеческий капитал, экономика региона, экономический рост региона, фактор экономического развития, инвестиции, образование, образовательная система, подготовка квалифицированных специалистов, качество высшего образования, национальное богатство, производительность труда.

## Human Capital in the Development of Region's Economy: High-Quality Higher Education as Investment in Human Capital

**Gulnaz R. Yunusova**

Assistant, Institute of Engineering, Kazan Federal University, Kazan, Russian Federation.

E-mail: [gulnaz\\_gatina@mail.ru](mailto:gulnaz_gatina@mail.ru)

ORCID ID: [0000-0002-5183-190X](#)

### Abstract

Human capital is receiving increasing attention throughout the world, at the regional, organizational and individual levels. The article examines the human capital and the quality of higher education. It shows the role of human capital as one of the factors of region's economy growth, using various normative, statistical and analytical documents, scientific publications: domestic and foreign works, considering the concept of "human capital" which are the raw data of the study. The article uses theoretical methods such as synthesis, generalization, and concretization as well as the deductive method, the statistical analysis, comparison, interpretation. The research proposes a model of the «human capital» definition and describes its main structural components in the modern world. It has been established that investment in human capital should have an impact on the sustainable development of the region and the country as a whole. The article provides an analysis of the social and economic situation in the Republic of Tatarstan, an overview experience of formation, accumulation, successful functioning and development of human capital in the region. The choice of the Republic of Tatarstan is based on the fact that it is one of the most economically developed entities of the Russian Federation. It is concluded that the effective development of the region's economy is based on skilled workers and specialists in priority sectors of the economy through the development of vocational education and skills development. The article contains the results of the learners survey as well as proposals for the effective achievement of qualitative training of specialists and accumulation of human capital. The scientific contribution of the work is the use of the proposed toolkit to provide a scientific basis for the strategic development of the region's economy. The future research can be focused on expanding the set of factors for considering the regional economic development.

### Keywords

Human capital, regional economy, economic growth of the region, economic development factor, investment, education, educational system, training of qualified professionals, quality of higher education, national wealth, labour productivity.

## **Введение**

Эффективный экономический рост региона и страны в целом не может быть достигнут без значительного вклада навыков, знаний или ценностей людей — человеческого капитала. Эти показатели могут быть достигнуты с помощью хорошей системы образования и профессиональной подготовкой, благодаря широкому распространению знания в сфере производственных услуг, креативных отраслей и большим усилиям по созданию наукоемкой экономики.

Современная система высшего образования должна адаптироваться к требованиям динамично меняющейся мировой рыночной экономики. Эффективное управление образовательным учреждением должно быть направлено на обеспечение качества образовательных процессов и результатов, отвечающих потребностям участников образовательного процесса и общества. Руководство учебного заведения должно обеспечивать эффективные и своевременные изменения в образовательных программах.

Единство непосредственного труда человека и его высокоинтеллектуальной деятельности, которая является источником достижения национального богатства, составляет человеческий капитал. Важно, чтобы человек расширял свои знания, навыки и способности для прогресса и развития нашего мира и общества, так как именно человеческий фактор является основным фактором развития экономики как региона, так и страны в целом.

В настоящей работе кратко описываются различные трактовки понятия «человеческий капитал». Следует отметить, что нет формализованного определения этого понятия; такая неопределенность побуждает многих ученых к дискуссиям о том, что такое человеческий капитал и как его измерять. В статье предлагается модель определения понятия «человеческий капитал», а также даны его основные структурные компоненты в современном мире. Далее рассматривается опыт формирования, накопления, успешного функционирования, развития человеческого капитала в Республике Татарстан. Затем рассматривается главный фактор, формирующий человеческий капитал, — высококачественное высшее. Кроме того, приводятся результаты опроса обучающихся и предложения по эффективному достижению качественной подготовки специалистов, накопления человеческого капитала.

В работе использованы такие методы, как синтез, обобщение, конкретизация, дедуктивный метод, статистический анализ, сравнение, интерпретация. Применялся также анализ социально-экономического состояния Республики Татарстан.

### **Человеческий капитал: понятие и сущность**

Главные отличительные черты XXI века — экономический рост, высокий уровень доходов, расширение и распространение знаний, повышение уровня подготовки и образования, здоровое население, рост продолжительности жизни, богатая жизнь и т.п. Все эти показатели хорошей жизни достигнуты благодаря развитию человеческого капитала.

Сегодня данный термин часто используется и является актуальной темой для различных исследований. Категория человеческого капитала была проанализирована многими знаменитыми учеными прошлого. В Таблице 1 представлены основные подходы к определению понятия «человеческий капитал».

Родоначальником теории человеческого капитала считается Т. Шульц, так как именно он первым определил человеческий капитал как фактор производства. Исследователь отметил, что экономический рост является результатом технического новшества и повышения уровня производительности труда, а основным фактором производства является образование

[Schultz 1960]. Шульц считал, что человеческий капитал, как и любая другая форма капитала, улучшает качество и уровень производства. Это потребует вложений в образование, обучение и увеличение льгот для сотрудников организации.

Таблица 1. Определения категории «человеческий капитал»<sup>1</sup>

Автор	Определение
Дж. С. Милль	«Способности, реализующиеся только посредством труда», «мастерство, сноровка, потенциал и упорство рабочей силы» [Mill 1876, 47].
И. Фишер	«Обученный индивид» [Fisher 1897, 199].
У. Петти	«Источник накопления общественного богатства — живой труд» [Петти 1940, 17].
К. Маркс	«Труд — условие существования людей, вечная, естественная необходимость» [Маркс 1955, 49].
Ф. Кенэ	«Труженик поля» [Кенэ и др. 1960, 151].
А. Смит	«Основной капитал личности», «развитые и реализованные работником в труде “полезные способности”» [Смит 1962, 208].
Н. Сениор	«Капитал с затратами на его содержание с ожиданием получения выгоды в будущем» [Senior 1965, 10].

Сегодня человеческий капитал определяют как результат инвестирования в образование, обучение, здравоохранение, создающий полезный эффект в будущем [Becker 1992, 86]; «способность производить предметы и услуги» [Thurow 1970, 14]; «общие и специфические знания работника» [Кендрик 1978, 152], «знания и квалификация людей» [Фукуяма 2004, 129]; «сбор знаний, навыков, способностей работников, устоявшиеся в компании «моральные ценности», культура труда и общий подход к делу» [Эдвинссон, Мэлоун 1999, 434]; «накопленные вложения в образование, подготовку, здравоохранение и другие факторы, увеличивающие производительность труда» [Макконелл и др. 1992, 39].

Современные российские ученые человеческий капитал определяют как совокупность запасов потребностей и способностей человека [Критский 2000, 9], как запас знаний, навыков, умений и других способностей человека, сформированных, накопленных и усовершенствованных в результате инвестиции в процессе его жизнедеятельности [Корогодин 2005, 120], приносящие в будущем доход в виде заработной платы, процента или прибыли [Радаев 2002, 25].

Исходя из вышесказанного, можно предложить следующую модель определения понятия человеческого капитала: это накопленные в процессе жизнедеятельности знания, умения, навыки, опыт, здоровье, которыми обладает рабочая сила и которые рассматриваются как ресурс, актив, инвестиции, повышающие производительность труда как индивида, так и региона, страны в целом.

Выделим основные структурные компоненты человеческого капитала в современном мире:

- 1) образование: общие, профессиональные знания и навыки;
- 2) воспитание, особенности характера;
- 3) подготовка, интеллект, лояльность, гибкость, пунктуальность, творческие способности, мобильность, то есть те способности, которые работодатели ценят;
- 4) профессиональный опыт и стаж работы, квалификация;
- 5) состояние здоровья, наследственность, характеристики семьи;
- 6) уровень культуры, духовная составляющая;
- 7) мотивация, принципы и стереотипы поведения.

<sup>1</sup> Составлено автором.

Таким образом, использование различных ресурсов, как материальных, так и нематериальных, в развитии и становлении индивида можно рассматривать как инвестиции в человека (человеческий капитал), удовлетворяющие его потребности и определяющие его будущие личные доходы, доходы региона и страны в целом. Последнее объясняется тем, что каждый человек, повышая свою производительность, увеличивает национальный доход.

### **Человеческий капитал и экономический рост региона**

Человеческий капитал имеет экономическую ценность для работодателей и для экономики в целом, так как он увеличивает производительность и, следовательно, прибыльность. Инвестиции в образование, обучение индивида — это основа роста прибыли. Но следует помнить, что человеческий капитал может обесцениться, что объясняется длительной безработицей, непринятием новых технологий и инноваций. Человеческий капитал играет важную положительную роль в долгосрочном экономическом развитии региона и страны в целом [Jones 2019; Lucas 2015].

Экономическая политика России и большинства ее регионов направлена на повышение инвестиций в человеческий капитал. Республика Татарстан является одним из наиболее экономически развитых субъектов Российской Федерации<sup>2</sup>. Проводимая в республике социально-экономическая политика ориентирована на рост конкурентоспособности как региона, так и страны в целом. Доказательством тому является осуществление различных работ-проектов в рамках Указа Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года»<sup>3</sup>.

Основными направлениями стратегического развития республики, заложенными в «Стратегию социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года», являются «формирование, накопление, успешное функционирование, развитие человеческого капитала, востребованного современной экономикой»<sup>4</sup>.

Результатом внедрения данных документов в регионе является создание ресурсных центров, являющихся основными точками внедрения в образовательный процесс стандартов движения WorldSkills, что позволяет вывести качество профессионального образования на новый международный уровень.

В республике также ведется работа по внедрению регионального стандарта кадрового обеспечения промышленного роста, позволяющего модернизировать имеющиеся практики в еще более успешные модели подготовки рабочих кадров для реального сектора экономики Республики Татарстан.

Кроме того, ведется работа по переходу на персонализированную модель повышения квалификации работников образования. Данная модель реализуется в информационной системе «Электронное образование в Республике Татарстан» и включает в себя экспертный отбор лучших образовательных программ и персонализированную систему повышения квалификации. Иными словами, это адресная, ориентированная на конкретного преподавателя, его образовательные потребности программа. Работники образования через личные кабинеты выбирают траектории

<sup>2</sup> Рейтинг социально-экономического положения регионов — 2021 // РИА РЕЙТИНГ [Электронный ресурс]. URL: <https://riarating.ru/infografika/20210531/630201353.html> (дата обращения: 15.06.2021).

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 12.06.2021).

<sup>4</sup> Стратегия социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года // Минэкономики Татарстана [Электронный ресурс]. URL: <https://mert.tatarstan.ru/strategiya-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya.htm> (дата обращения: 12.06.2021).

своего профессионального развития путем прохождения анкетирования. Педагогу присваивается уникальный номер, дающий право на персонифицированное бюджетное финансирование, что, в свою очередь, приводит к адресному эффективному использованию бюджета республики.

В рамках программы «Стратегическое управление талантами в Республике Татарстан на 2015–2022 годы»<sup>5</sup> с целью вовлечения молодежи в решение социально-экономических проблем региона проводится летняя молодежная школа «Открытие талантов», то есть создается образовательная площадка, в которой участники — обучающиеся, наставники, эксперты, представители ведущих компаний и предприятий региона — общаются, обмениваются опытом.

В республике ведется также работа по внедрению практикоориентированных программ прикладного бакалавриата, представляющих собой систему подготовки кадров, при которой выпускники профессиональных образовательных организаций продолжают ускоренное обучение в организациях высшего образования на аналогичных профилях подготовки. Структура образовательной программы на 70% состоит из практических занятий на базе заинтересованных предприятий (организаций) и на 30% — из теоретических занятий. Цель проекта — подготовка выпускников, обладающих необходимыми компетенциями и практическими навыками, в соответствии с запросами работодателей.

Имидж республики также повышает участие вузов региона в федеральных проектах, что является толчком для вхождения в ТОП-100 в рейтинге мировых университетов. Ярким примером здесь является Казанский федеральный университет (КФУ), обеспечивающий компетентность, конкурентоспособность и востребованность своих выпускников на современном рынке труда. Одной из отличительных черт КФУ является то, что университет каждый год проводит общеуниверситетскую ярмарку вакансий для студентов и выпускников, объединяющую представителей ведущих российских и зарубежных компаний, государственных учреждений и ведомств. В современном мире молодые специалисты становятся все более востребованными, и КФУ дает возможность студентам начать карьеру со студенческой скамьи, обмениваться опытом продвижения по карьерной траектории; оказывает содействие трудоустройству студентов, прохождению практики, стажировки; предоставляет ценную информацию, которая поможет студентам и выпускникам в дальнейшем достигнуть успехов в карьере. Это отличная возможность узнать карьерные перспективы участников; пообщаться с потенциальными работодателями; найти идеальное место для прохождения практики; попасть на стажировку в компанию; пройти экспресс-собеседование; оставить свое резюме; получить актуальную информацию от работодателей по вакансиям, стажировкам и местам практик; прослушать мастер-класс по подготовке к собеседованию, составлению резюме и другим темам и найти работу своей мечты.

КФУ является хорошим показателем серьезного отношения руководства к вопросам качества образования. В вузе разработана, внедрена и сертифицирована система менеджмента качества, проводятся внутренние аудиты. Эффективная система менеджмента качества КФУ достигается благодаря обратной связи с потребителем образовательных услуг посредством системы анкетирования обучающихся. В вузе регулярно проводятся опросы по анкетам «Преподаватель глазами студентов», «Учебный процесс глазами студентов», результаты которых дают возможность проследить динамику развития каждого преподавателя, динамику показателей подразделений и университета в целом; позволяют провести анализ мнения студентов о

<sup>5</sup> Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан «Об утверждении государственной программы «Стратегическое управление талантами в Республике Татарстан на 2015–2022 годы» от 03.12.2014 № 943 (с изм. 02.09.2019 года № 760) // Университет талантов [Электронный ресурс]. URL: <https://utalents.ru/assets/docs/postanovlenie-o-vnesenii-izmeneniy-v-gosudarstvennyu-programmu-strategicheskoe-upravlenie-talantam-v-respublike-tatarstan-na-2015-2021-gody.pdf> (дата обращения: 12.06.2021).

преподавателе в определенном аспекте, получать объективную информацию о кадровом потенциале учебных подразделений вуза, о степени соответствия образовательного процесса и уровня квалификации профессорско-преподавательского состава ожиданиям студентов и вызовам современности. В результате анкетирования получается рейтинговая таблица преподавателей КФУ, которая передается в директораты и деканаты учебных структурных подразделений и на кафедры, каждому преподавателю для осуществления целенаправленного управления кадрами. Согласно проведенному в 2018 году анкетированию «Учебный процесс глазами студента», качество получаемых знаний в вузе студенты оценивают на высоком уровне (базовая часть — 40,28% опрошенных, вариативная часть — 39,73% опрошенных)<sup>6</sup>.

Таким образом, исходя из вышесказанного и учитывая анализ состояния образования в Республике Татарстан, можно сделать вывод, что эффективное развитие экономики региона основывается на квалифицированных рабочих и специалистах по приоритетным отраслям экономики посредством развития систем профессионального образования и повышения квалификации. В современных условиях инновационного развития экономики особую роль играют также высшие учебные заведения, количество которых во всем мире продолжает расти и среди которых с каждым днем растет конкуренция.

### **Высококачественное высшее образование — главная инвестиция в человеческий капитал**

А. Маршалл отмечает, что капитал — это «весь накопленный запас средств для производства материальных благ и достижения выгод, которые обычно являются частью дохода. Значительную часть капитала составляют знания (как самый мощный двигатель производства), и для достижения конечной цели необходимо вложить в данный процесс определенные усилия» [Маршалл 1984, 208].

Образование формирует общество, создавая умных, знающих свое дело, грамотных, умеющих развиваться и добиваться положительных результатов людей, тем самым обеспечивает социальное и экономическое развитие региона [Cicmil et al. 2017]. Образование определяется как важный фактор социально-экономического прогресса [Юнусова 2021а] и обеспечения устойчивости социальной системы. Образование — это фактор развития, который способствует выходу стран на новые инновационные технологические линии [Martincic 2010]; это непрерывный процесс, определяющий формирование самостоятельной образовательной способности физического лица на протяжении всей жизни [Oplatka, Hemsley-Brown 2012]. Таким образом, образование должно быть доступным на протяжении всей жизни человека с учетом его личного развития. Результатом образовательной деятельности считается специалист — сотрудник высшей квалификации для рынка труда.

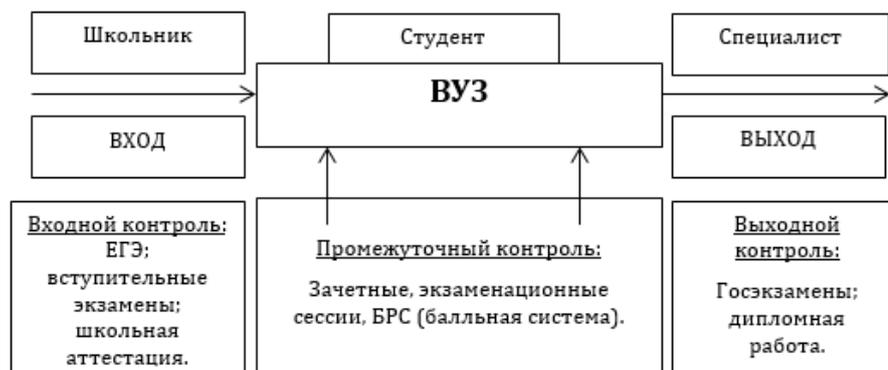
Следует отметить, что деятельность образовательного учреждения — это не просто производство образовательной услуги или обучение профессионального специалиста, но и человеческое развитие. Компетентность специалиста — это не только владение знаниями, это также способность эффективно применять полученные знания в практической деятельности [Saunders, Schumacher 2000].

Таким образом, эффективное управление образованием должно быть направлено на реализацию установленных целей, ценностей и норм. Ценность — это заявленная и признанная важность образования, и цели формируются в соответствии с заявленными ценностями;

<sup>6</sup> Анкетирование «Учебный процесс глазами студента» // Казанский федеральный университет [Электронный ресурс]. URL: <https://kpfu.ru/do/struktura-i-funkcii/otdel-upravleniya-i-kontrolya-kachestva/anketirovanie> (дата обращения: 21.06.2021).

все процессы выполняются согласно установленным стандартам. Учебное заведение должна решать свои задачи, интегрируя все элементы в «треугольник знаний»: образование, исследование, инновации [Faubert 2019; Haertle et al. 2017].

На Рисунке 1 представлен образовательный процесс с учетом позиций потребителя образовательных услуг (школьник — студент — специалист), процесса входа/выхода потребителя в вуз, ключевых функций управления качеством.



**Рисунок 1. Обобщенная схема высшего образовательного процесса<sup>7</sup>**

Таким образом, образование есть само преобразование любопытного молодого человека в специалиста/ученого. В любом процессе объект на входе и на выходе процесса — один и тот же объект, но отличается форма, состояние, его качественная характеристика. В образовательном процессе происходит то же самое: объект — один и тот же человек, меняются его способности, запас знаний, и формируются компетенции специалиста.

Согласно философской трактовке, качество — специфичная определенность объекта, отличие его от другого объекта; согласно социальной трактовке, это восприятие обществом полученного результата; согласно технической трактовке, качество — результат сравнения характеристик объекта с эталоном; согласно экономической трактовке, качество — результат потребления объекта; согласно правовой трактовке, это набор свойств объекта, отвечающих требованиям нормативно-технической документации [Заседова, Гатина 2014].

Особенностью образования является более сложная, чем у продуктов, структура потребления. В качестве потребителей результатов образовательного процесса выступают студенты, их семьи, компании, в которых они будут работать и, наконец, общество и государство в целом, использующие их потенциал [Зинурова и др. 2015].

Качество учебного процесса само по себе представляет собой сочетание характеристик и условий образовательного процесса, способствующие получению качественного учебного результата [Motova 2016].

Качество в системе высшего образования включает в себя качество учебного процесса и образовательных программ, качество компетентности профессорско-педагогического состава, материально-технической базы и информационно-образовательной среды, качество системы управления и исследований и т.п. [Юнусова 2021b].

Согласно принципам системы менеджмента качества (СМК), для эффективного достижения высококачественного высшего образования вуз должен выполнять требования своих

<sup>7</sup> Составлено автором на основе: Новиков А.М., Новиков Д.А. Как оценивать качество образования? // Сайт академика РАО Новикова А.М. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.anovikov.ru/artikle/kacth\\_obr.htm](http://www.anovikov.ru/artikle/kacth_obr.htm) (дата обращения: 08.08.2021).

потребителей (обучающихся) и стремиться соответствовать их ожиданиям; руководитель вуза должен эффективно организовать деятельность, а именно: определить стратегию и политику организации, вовлечь каждого сотрудника в активную работу и контролировать достижение работниками поставленных целей; деятельность вуза должна рассматриваться как совокупность регламентированных процессов; вуз при стремлении к достижению нового качества должен основываться на информации (оценки, отзывы, замечания и предложения), полученной от потребителей, постоянно обучать своих сотрудников, стимулировать инновации и нестандартное мышление; устанавливать эффективную совместную работу с партнерами. Под эффективностью понимается соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами.

Глобализация требует от руководителей образовательных учреждений владеть новыми средствами, методами организации, управления и контроля исследований и образовательной деятельности [Юнусова 2021с]. Применение знаний, правил и законов современного менеджмента в образовании изменит менеджмент материально-техническими, академическими, финансовыми ресурсами, улучшит качество образования в соответствии с критериями национальной и международной оценки, облегчит обучение и переподготовку профессорско-преподавательского состава, обеспечит гибкость учебного процесса, направленного на свободу личности в выборе направления обучения и формирования их профессиональной компетенции [Wood 2017].

Таким образом, высшие учебные заведения должны дать гарантию качества высшего образования. Деятельность по обеспечению гарантии качества зависит от наличия эффективных институциональных механизмов, подкрепленных надежной культурой качества. Управление качеством, улучшение качества, контроль качества и оценка качества — средства, обеспечивающие гарантию качества.

Следует отметить, что критерии гарантии качества тесно связаны со стратегическими целями университета, отвечающими потребностям общества и рынка труда, поэтому различные процедуры гарантии качества должны включать учет специфической характеристики университета. Ориентация на стратегические цели университета, будь это на уровне всего университета, на уровне факультета или кафедры, является обязательным. В то же время существует значительный разрыв между триадой «образование, наука и экономика», неспособность удовлетворять потребности рынка [De Wit 2020].

Согласно результатам социологических исследований «Социальный портрет студента КФУ» и «Образование, наука и профессия: сценарии студентов КФУ», озвученным на семинаре с участием ректора КФУ 6 февраля 2020 г., обучающиеся в среднем выражают недовольство во время обучения следующими аспектами:

- устаревшими методиками преподавания — 30,1%;
- несоответствием образования запросам рынка труда — 12,2%;
- выбранной специальностью — 10,4%;
- высокой стоимостью образовательных услуг — 30%;
- плохой материальной базой (лаборатории, компьютеры, учебные материалы) — 18,1%;
- слабой практико-ориентированностью образования — 22%.

### **Совершенствование системы образования: взгляд обучающихся**

С целью выявления ключевых аспектов для улучшения текущей системы образования автором было проведено исследование — онлайн-опрос обучающихся.

В анкетировании приняли участие студенты (78%), молодые специалисты (12%), ученые и специалисты (10%). Из всех опрошенных студентов не менее 32% — студенты К(П)ФУ, среди респондентов есть студенты КГАСУ — не менее 5%, а также КНИТУ (КХТИ), КНИТУ-КАИ и др.

Результатами исследования являются следующие выводы, включающие в себя предложения по эффективному достижению качественной подготовки специалистов:

1. Наиболее важным фактором качества образования большинство респондентов (46% опрошенных) посчитали преподавателя, то, каким образом преподносится материал, объясняется информация, организуется отдельно взятое занятие. При этом на 2% меньше получил ответ, что этот фактор — студент (44% опрошенных). Это говорит о том, что качество образования во многом зависит от усилий потребителя образовательных услуг.

2. Факт того, что для современных абитуриентов и студентов поступление в вуз и получение высшего образования — главным образом выход на рынок труда (54% опрошенных) и место социализации (58% опрошенных), известен достаточно давно и весьма соответствует действительности. Следует отметить, что пока получение качественного образования, знаний, навыков и компетенций будущего специалиста не является главной целью для студентов, качество образования не может быть на стабильно высоком уровне, а мероприятия и усилия по повышению качества могут оказаться затратными при невысокой эффективности.

3. Опрашиваемые студенты достаточно четко понимают и осознают место самообразования в системе высшего образования сегодня. «Фундаментальный, необходимый уровень знаний и навыков должен формироваться у студента в стенах вуза, но при этом самообразование должно занимать не последнее место» — такой ответ дали 70% опрошенных. Действительно, с развитием интернет-технологий образование становится мобильным, доступным и многие знания могут быть получены в результате самостоятельного изучения.

4. Большинство ответов (44% опрошенных) говорит о «делегировании и развертывании функций образования» как о лучшем средстве повышения качества образования. Суть в том, что такие важные задачи, как мотивация, вдохновение и стимулирование потребителя образовательных услуг (студента), важность и необходимость которых были обоснованы выше, не обязательно возлагать на традиционную систему образования, в частности вузы. Такие задачи могли бы выполнять другие организации: клубы, лектории и т.п. Образовательный процесс не будет прерываться вне стен вуза, а продолжаться в свободное время. Таким образом, происходит «развертывание» функций образования, когда студент проводит свободное время в местах научных, публичных, интересных. А главное, такие места будут образовательными и работать на качество будущего специалиста. Например, теоретический материал, полученный будущим управленцем на лекциях, может быть закреплен на разборе бизнес-кейсов, решении бизнес-задач; теоретические расчеты могут быть показаны на реальном примере в лаборатории или на компьютерной модели в формате видео-презентации. Иными словами, следует внедрять визуализацию, взаимодействие теоретической модели с реальностью. Таким образом, подобное делегирование и развертывание образования является долгосрочным и фундаментальным вкладом в качество образования.

Если рассмотреть образовательный процесс, то его наиболее распространенная форма (в масштабах одного занятия) — запись информации, получаемой из лекций. Интерактив, вариация, творчество, геймификация, визуализация могут оказать мощное положительное воздействие на качество самого процесса образования и одновременно стать инвестициями в то, что студенты сами сформируют себе мотивацию к обучению, долгосрочную перспективу на качество.

Очевидно, что геймификация, придание интерактивности каждой дисциплине и каждому занятию, переход от формы образования «запись/чтение» к операционному, интерактивному помогут заинтересовать сам объект в получении образования, вдохновить и помочь реализовать потенциал. Выполняя задачу придания интерактивности, мы не только стимулируем быстрее и эффективное запоминание информации студентом, но и совершаем инвестицию в личную заинтересованность и мотивацию студента. Таким образом, выделяется ключевая особенность в управлении качеством образования: потребитель образовательных услуг лично делает значительный вклад в качество образования.

### ***Заключение***

Многие ученые, исследователи отмечают значимую роль высшего образования в развитии экономики региона и страны в целом. Данный факт подтверждается и в нормативно-правовых документах самых высоких уровней значимости. Современная система высшего образования должна адаптироваться к требованиям динамично меняющейся мировой рыночной экономики.

Исходя из вышесказанного и учитывая анализ состояния образования Республики Татарстан и России в целом, можно сделать вывод, что эффективное развитие экономики региона основывается на квалифицированных рабочих и специалистах по приоритетным отраслям экономики посредством развития систем профессионального образования и повышения квалификации. Высшие учебные заведения должны дать гарантию качества высшего образования.

Наиболее важным фактором эффективного достижения качественной подготовки специалистов является преподаватель, его умение изложить и донести учебный материал. Качество образования во многом зависит также от усилий потребителя образовательных услуг.

Целью поступления в вуз сегодня для студентов часто является выход на рынок труда, документальное подтверждение наличия высшего образования для успешного трудоустройства.

При этом подавляющее большинство студентов считают самообразование неотъемлемой частью и одним из ключевых факторов современного образовательного процесса. Самообразование, делегирование и развертывание функций образования, придание интерактивности — все это стимулирует эффективное запоминание информации обучающимся, повышает его заинтересованность и мотивацию.

Качественное и современное образование — одно из наиболее универсальных и результативных направлений достижения самых амбициозных стратегических целей для России. Образованное население, высококлассные специалисты и действительные новаторы (инженеры, разработчики и ученые) — главное богатство и ценность страны.

### ***Список литературы:***

Заседова А.А., Гатина Г.Р. Система качества подготовки специалистов в технологическом вузе как объективное условие развития нефтегазохимического комплекса России // Вестник Казанского технологического университета. 2014. Т. 17. № 4. С. 320–324.

Зинурова Р.И., Хамидуллина Г.Р., Гатина Г.Р. Инновационные подходы к управлению качеством в образовательной системе. Казань: Казанский национальный исследовательский технологический университет, 2015.

- Кендрик Дж. Совокупный капитал США и его формирование. М.: Прогресс, 1978.
- Кенэ Ф., Тюрго А.Р.Ж., Дюпон де Немур П.С. Физиократы. Избранные экономические произведения. М.: Эксмо, 2008.
- Корогодин И.Т. Социально-трудовая система: вопросы методологии и теории. М.: ПАЛЕОТИН, 2005.
- Критский М.М. Человеческий капитал в информационной рыночной экономике. СПб.: СПбГИЭУ, 2000.
- Макконелл К.Р., Брю С.Л., Флинн Ш.М. Экономикс: принципы, проблемы и политика: в 2 т. Т. 2. М.: Республика, 1992.
- Маркс К., Энгельс Ф. Капитал. Критика политической экономии: в 3 т. Т. II. Кн. II: Процесс обращения капитала. М.: Политиздат, 1955.
- Маршалл А. Принципы экономической науки. М.: Прогресс, 1984.
- Петти У. Экономические и статистические работы. М.: Соцэкгиз, 1940.
- Радаев В.В. Понятие капитала, формы капиталов и их конвертация // Экономическая социология. 2002. Т. 3. № 4. С. 20–32.
- Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Соцэкгиз, 1962.
- Фукуяма Ф. Доверие. Социальные добродетели и путь к процветанию. М.: АСТ, 2004.
- Эдвинссон Л., Мэлоун М. Интеллектуальный капитал. Определение истинной стоимости компании // Новая постиндустриальная волна на Западе. М.: Academia, 1999. С. 429–447.
- Юнусова Г.Р. Внедрение цифрового обучения в вузах как условие повышения качества высшего образования: опыт Казанского федерального университета // Цифровизация инженерного образования: Сборник материалов международной онлайн-конференции. Ижевск: Ижевский государственный технический университет имени М.Т. Калашникова, 2021с. С. 76–80.
- Юнусова Г.Р. Профессионально-ориентированный подход в обучении иностранному (английскому) языку как условие повышения качества высшего образования // Иностранные языки в современном мире: Сборник материалов XIV Международной научно-практической конференции. Казань: Казанский (Приволжский) федеральный университет, 2021b. С. 278–283.
- Юнусова Г.Р. Система менеджмента качества университета как объективное условие развития региональной экономики: зарубежный опыт // Государственное управление. Электронный вестник. 2021а. № 85. С. 262–276. DOI 10.24412/2070-1381-2021-85-262-276.
- Becker G.S. Human Capital and the Economy // Proceedings of the American Philosophical Society. 1992. Vol. 136. Is. 1. P. 85–92.
- Cicmil S., Gough G., Hills S. Insights into Responsible Education for Sustainable Development: The Case of UWE, Bristol // The International Journal of Management Education. 2017. Vol. 15. Is. 2. P. 293–305. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijme.2017.03.002>.
- De Wit H. Internationalization of Higher Education // Journal of International Students. 2020. Vol. 10. Is. 1. DOI: <https://doi.org/10.32674/jis.v10i1.1893>.
- Faubert B.C. Transparent Resource Management: Implications for Leadership and Democracy in Education // International Journal of Educational Management. 2019. Vol. 33. Is. 5. P. 965–978. DOI: <https://doi.org/10.1108/IJEM-02-2018-0066>.
- Fisher I. Senses of Capital // Economic Journal. 1897. Vol. 7. No. 26. P. 199–213.

Haertle J., Parkes C., Murray A., Hayes R. PRME: Building a Global Movement on Responsible Management Education // *The International Journal of Management Education*. 2017. Vol. 15. Is. 2. P. 66–72. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijme.2017.05.002>.

Jones B.F. The Human Capital Stock: A Generalized Approach: Reply // *American Economic Review*. 2019. Vol. 109. Is. 3. P. 1175–1195. DOI: 10.1257/aer.20181678.

Lucas R.E. Human Capital and Growth // *American Economic Review: Papers and Proceedings*. 2015. Vol. 105. Is. 5. P. 85–88. DOI: 10.1257/aer.p20151065

Martincic R. Change Management in Adult Educational Organizations: A Slovenian Case Study // *Managing Global Transitions*. 2010. Vol. 8. Is. 1. P. 79–96.

Mill J. *Principles of Political Economy. With Some of Their Applications to Social Philosophy*. London: Longmans, Green, Reader, and Dyer, 1876.

Motova G.N. The Bologna Process: 15 Years Later // *Russian Education & Society*. 2016. Vol. 58. Is. 4. P. 313–333. DOI: <https://doi.org/10.1080/10609393.2016.1250513>.

Oplatka I.D., Hemsley-Brown J. Forms of Market Orientation among Primary and Secondary School Teachers in Israel // *The Management and Leadership of Educational Marketing*. 2012. Vol. 15. P. 207–223.

Saunders A., Schumacher L. The Determinants of Bank Interest Rate Margins: An International Study // *Journal of International Money and Finance*. 2000. Vol. 19. Is. 6. P. 813–832. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0261-5606\(00\)00033-4](https://doi.org/10.1016/S0261-5606(00)00033-4).

Schultz T.W. Capital Formation by Education // *Journal of Political Economy*. 1960. Vol. 68. P. 571–583.

Senior N.W. *An Outline of the Science of Political Economy*. New York: Kelley, 1965.

Thurow L. *Investment in Human Capital*. Belmont: WADSWORTH, 1970.

Wood P. Overcoming the Problem of Embedding Change in Educational Organizations: A Perspective from Normalization Process Theory // *Management in Education*. 2017. Vol. 31. Is. 1. P. 33–38. DOI: <https://doi.org/10.1177/0892020616685286>.

### References:

Becker G.S. (1992) Human Capital and the Economy. *Proceedings of the American Philosophical Society*. Vol. 136. Is. 1. P. 85–92.

Cicmil S., Gough G., Hills S. (2017) Insights into Responsible Education for Sustainable Development: The Case of UWE, Bristol. *The International Journal of Management Education*. Vol. 15. Is. 2. P. 293–305. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijme.2017.03.002>.

De Wit H. (2020) Internationalization of Higher Education. *Journal of International Students*. Vol. 10. Is. 1. DOI: <https://doi.org/10.32674/jis.v10i1.1893>.

Edvinsson L., Melone M. (1999) Intellectual Capital. Realizing Your Company's True Value by Finding Its Hidden Roots. In: *Novaya postindustrial'naya volna na Zapade*. Moscow: Academia. P. 429–447.

Faubert B.C. (2019). Transparent Resource Management: Implications for Leadership and Democracy in Education. *International Journal of Educational Management*. Vol. 33. Is. 5. P. 965–978. DOI: <https://doi.org/10.1108/IJEM-02-2018-0066>.

Fisher I. (1897) Senses of Capital. *Economic Journal*. Vol. 7. No. 26. P. 199–213.

Fukuyama F. (2004) *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Moscow: AST.

Haertle J., Parkes C., Murray A., Hayes R. (2017). PRME: Building a Global Movement on Responsible Management Education. *The International Journal of Management Education*. Vol. 15. Is. 2. P. 66–72. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijme.2017.05.002>.

- Jones B.F. (2019) The Human Capital Stock: A Generalized Approach: Reply. *American Economic Review*. Vol. 109. Is. 3. P. 1175–1195. DOI: 10.1257/aer.20181678.
- Kendrick J. (1978) *The Formation and Stocks of Total Capital*. Moscow: Progress.
- Kene F., Turgot A.R.J., du Pont de Nemours P.S. (2008) *Fiziokraty. Izbrannye ekonomicheskiye proizvedeniya* [Physiocrats. Selected economic works.]. Moscow: Eksmo.
- Korogodin I.T. (2005) *Sotsial'no-trudovaya sistema: voprosy metodologii i teorii* [The social and labour system: methodological and theoretical questions]. Moscow: PALEOTIN.
- Kritskiy M.M. (2000) *Chelovecheskiy kapital v informatsionnoy rynochnoy ekonomike* [Human capital in the information market economy]. Saint Petersburg: SPbGIEU.
- Lucas R.E. (2015) Human Capital and Growth. *American Economic Review: Papers and Proceedings*. Vol. 105. Is. 5. P. 85–88. DOI: 10.1257/aer.p20151065.
- Marks K., Engel's F (1955) *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. In 3 vol. Book II: Protsess obrashcheniya kapitala*. Vol. II. Moscow: Politizdat.
- Marshall A. (1984) *Principles of Economics*. Moscow: Progress.
- Martincic R. (2010) Change Management in Adult Educational Organizations: A Slovenian Case Study. *Managing Global Transitions*. Vol. 8. Is. 1. P. 79–96.
- McConnell K.R., Brue S.L., Flynn S.M. (1992) *Economics: Principles, Problems and Policies. In 2 vol. Vol. 2*. Moscow: Respublika.
- Mill J. (1876) *Principles of Political Economy. With Some of Their Applications to Social Philosophy*. London: Longmans, Green, Reader, and Dyer.
- Motova G.N. (2016). The Bologna Process: 15 Years Later. *Russian Education & Society*. Vol. 58. Is. 4. P. 313–333. DOI: <https://doi.org/10.1080/10609393.2016.1250513>.
- Oplatka I.D., Hemsley-Brown J. (2012) Forms of Market Orientation among Primary and Secondary School Teachers in Israel. In: *The Management and Leadership of Educational Marketing*. Vol. 15. P. 207–223.
- Petty W. (1940) *Ekonomicheskiye i statisticheskiye raboty* [Economic and statistical works]. Moscow: Sotsekgiz.
- Radayev V.V. (2002) Understanding Social Capital. *Ekonomicheskaya sotsiologiya*. Vol. 3. No. 4. P. 20–32.
- Saunders A., Schumacher L. (2000) The Determinants of Bank Interest Rate Margins: An International Study. *Journal of international Money and Finance*. Vol. 19. Is. 6. P. 813–832. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0261-5606\(00\)00033-4](https://doi.org/10.1016/S0261-5606(00)00033-4).
- Schultz T.W. (1960) Capital Formation by Education. *Journal of Political Economy*. Vol. 68. P. 571–583.
- Senior N.W. (1965) *An Outline of the Science of Political Economy*. New York: Kelley.
- Smith A. (1962). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Moscow: Eksmo.
- Thurow L. (1970) *Investment in Human Capital*. Belmont: WADSWORTH.
- Wood P. (2017) Overcoming the Problem of Embedding Change in Educational Organizations: A Perspective from Normalization Process Theory. *Management in Education*. Vol. 31. Is. 1. P. 33–38. DOI: <https://doi.org/10.1177/0892020616685286>.
- Yunusova G.R. (2021a) Professionally-oriented approach in teaching a foreign (english) language as a condition for increasing the quality of higher education. *Inostrannyye yazyki v sovremennom mire: Sbornik materialov XIV Mezhdunarodno-prakticheskoy konferentsii*. Kazan': Kazanskiy (Privolzhskiy) federal'nyy universitet, 2021b. P. 278–283.

Yunusova G.R. (2021b) University Quality Management System as an Objective Condition for the Development of the Regional Economy: Foreign Experience. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronny vestnik*. No. 85. P. 262–276. DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-262-276.

Yunusova G.R. (2021c) Vnedreniye tsifrovogo obrazovaniya v vuzakh kak usloviye povysheniya kachestva vysshego obrazovaniya: opyt Kazanskogo federal'nogo universiteta [Implementation of digital education in universities as a condition for improving the quality of higher education: the experience of the Kazan Federal University]. *Tsifrovizatsiya inzhener'nogo obrazovaniya: Sbornik materialov mezhdunarodnoy onlayn-konferentsii*. Izhevsk: Izhevskiy gosudarstvennyy tekhnicheskiy universitet imeni M. Kalashnikov. P. 76–80.

Zasedova A.A., Gatina G.R. (2014) Sistema kachestva podgotovki spetsialistov v tekhnologicheskom vuze kak ob'ektivnoe uslovie razvitiya neftegazokhimicheskogo kompleksa Rossii [System of quality training of specialists in technological higher education as an objective condition of development of petrochemical complex of Russia]. *Vestnik Kazanskogo tekhnologicheskogo universiteta*. Vol. 17. No. 4. P. 320–324.

Zinurova R.I., Khamidullina G.R., Gatina G.R. (2015) *Innovatsionnye podkhody k upravleniyu kachestvom v obrazovatel'noy sisteme* [Innovative approaches to quality management in the education system]. Kazan': Kazanskiy natsional'nyi issledovatel'skiy tekhnologicheskiy universitet.

Дата поступления/Received: 02.09.2021

Стратегия цифровой экономики  
Digital economy strategies

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-88-204-215

Оценка влияния информатизации общественного производства  
на экономический рост

**Ефанов Владислав Александрович**

Ведущий специалист, Научно-исследовательский институт Социальных систем, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [efanov@niiss.ru](mailto:efanov@niiss.ru)

SPIN-код РИНЦ: 1029-1847

ORCID ID: [0000-0002-9967-7593](https://orcid.org/0000-0002-9967-7593)

**Аннотация**

К началу второго десятилетия XXI века модель развития постиндустриального общества практически подошла к исчерпанию своих возможностей, о чем явно свидетельствует череда экономических кризисов (общемировых и страновых), приведших к снижению темпов экономического роста. Между тем в Окинавской хартии Глобального информационного общества отмечается, что информационно-коммуникационные технологии являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества двадцать первого века и способны коренным образом перестроить систему общественного воспроизводства. В статье рассматриваются вопросы влияния цифровых технологий, которые в настоящее время лежат в основе подавляющего большинства общественных, социальных и производственных процессов, на изменение макроэкономических показателей, поскольку цифровая экономика становится неотъемлемой частью глобальной экономики, занимая в ней все более значимое место. В этой связи представляется актуальным провести оценку влияния информационных технологий на темпы экономического роста (валового внутреннего продукта), в том числе с целью понимания роли информационных технологий и степени их влияния на экономический рост, что является определяющим для оценки эффектов цифровизации, а также поиска путей интенсивного развития производительных сил. Полученные результаты в дальнейшем могут быть использованы при разработке приоритетных направлений трансформации национальной экономики.

**Ключевые слова**

Диаграмма Джиппа, инфокоммуникационные технологии, корреляционный анализ, макроэкономические показатели, цифровая трансформация, цифровая экономика, экономический рост.

**Assessment of Informatization of Social Production Impact on Economic Growth**

**Vladislav A. Efanov**

Leading Specialist, Social Systems Research Institute, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [efanov@niiss.ru](mailto:efanov@niiss.ru)

ORCID ID: [0000-0002-9967-7593](https://orcid.org/0000-0002-9967-7593)

**Abstract**

By the beginning of the second decade of the 21st century, the development model of a post-industrial society had practically reached the end of its capabilities, which is clearly evidenced by a series of economic crises (global and country-specific), which led to a decrease in economic growth. Meanwhile, the Okinawa Charter of the Global Information Society notes that information and communication technologies (ICT) are one of the most important factors influencing the formation of society in the twenty-first century and are capable of radically rebuilding the system of social reproduction. The article examines the impact of digital technologies, which currently underlie the vast majority of public, social and industrial processes, on changes in macroeconomic indicators, since the digital economy is becoming an integral part of the global economy, occupying an ever-increasing part of it. In this regard, it seems relevant to assess the relationship and impact of information technologies on the rate of economic growth (gross domestic product), including with the aim of understanding the role of information technologies and the degree of their impact on economic growth, which is decisive for assessing the effects of digitalization, as well as searching ways of intensive development of productive forces. The results obtained can be further used in the development of priority directions for the transformation of the national economy.

**Keywords**

Jipp diagram, infocommunication technologies, correlation analysis, macroeconomic indicators, digital transformation, digital economy, economic growth.

**Введение**

Информационные и телекоммуникационные технологии оказывают мощное воздействие на все сферы жизнедеятельности современного общества, в том числе и экономическую, формируя новые факторы, условия и драйверы опережающего развития. По мнению одного из основоположников теории «информационного общества» Тома Стоуньера (T. Stonier), информация есть не что иное, как особенный вид нематериального ресурса, которому присущи свойства

накопления, обмена, передачи, хранения для последующей продажи или использования в качестве одного из предметов труда [Stonier 1986]. В условиях постиндустриальной экономики обработанная при помощи определенных инструментов информация оказывала непосредственно влияние на развитие и потенциал хозяйствующих субъектов, результатом чего было заметное ускорение темпов роста мировой экономики в конце XX и начале XXI века. Отличительными особенностями отмеченного временного промежутка было массовое внедрение прикладных решений автоматизации производственных и управленческих процессов, увеличение спроса на услуги телекоммуникационного сектора, повышение информационной емкости производства, а в целом — заметное ускорение технического прогресса [Природа, противоречия и перспективы процессов глобализации начала XXI века 2020]. Подобная ситуация стала возможна благодаря мировому признанию в середине 90-х годов прошлого века Интернета в качестве основной информационной сети, до этого сети передачи данных, системы управления базами данных и другие компьютерные технологии использовались в основном как инструмент внутрикорпоративной (локальной) автоматизации [Баронов и др. 2004].

В этой связи представляется актуальным провести оценку влияния информационных технологий на темпы экономического роста (валового внутреннего продукта), в том числе с целью понимания роли информационных технологий и степени их влияния на экономический рост, что является определяющим для оценки эффектов цифровизации, а также поиска путей интенсивного развития производительных сил.

### **Методология исследования**

С начала XX века продолжается беспрецедентный рост информационных технологий, постоянно расширяется номенклатура услуг, увеличивается количество используемых мобильных приложений, совершенствуются средства и системы доступа к глобальной информационной сети [Осипов и др. 2019]. Простота доступа к сети Интернет, интуитивно понятные информационные продукты — все это в совокупности приводит к изменению восприятия окружающего мира и, соответственно, к изменению процессов общественного воспроизводства, то есть информация становится неотъемлемым фактором, непосредственно влияющим на все стороны жизни. Так, в статистическом ежегодном отчете Global Digital 2021<sup>1</sup>, опубликованном информационно-аналитическими агентствами We Are Social и Hootsuite, фигурируют следующие данные:

- использование устройств мобильной связи — 5,22 млрд чел., или 66,8% численности всего населения земного шара, количество уникальных пользователей (новых подключений) за 2020 год выросло на 93 млн, или на 1,8% (общее число подключенных устройств составляет 8,02 млрд);
- использование сети Интернет — на начало 2021 года число пользователей составляет 4,66 млрд человек, годовой прирост составил 361,6 млн чел. (7,7%), при этом уровень проникновения<sup>2</sup> интернета составляет 59,5%;
- социальные сети — более 4,2 млрд человек зарегистрировано в той или иной социальной сети, что составляет 53,6% общемирового населения.

Результатом такого развития информационных технологий стало появление новых видов бизнеса, таких как: информационные порталы, электронные торговые площадки, организация закупочных процедур, носящие обобщенное название «электронный бизнес»

<sup>1</sup> Digital 2021: Global overview report // Datareportal [Электронный ресурс]. URL: <https://datareportal.com/reports/digital-2021-global-overview-report> (дата обращения: 18.05.2021).

<sup>2</sup> Отношение количества пользователей сети Интернет к общему количеству населения, %.

(Electronic Business, или e-Business). Появились и соответствующие атрибуты — электронные документы, электронно-цифровая подпись, цифровая валюта и пр. Происходит постоянное совершенствование и обновление (дополнительные функциональные возможности, улучшение потребительских свойств, появление качественно новых возможностей) традиционных продуктов и услуг за счет их цифровизации<sup>3</sup>. При этом наблюдается постоянная конвергенция технологий, когда за счет их взаимного дополнения друг друга появляются совершенно новые продукты и услуги<sup>4</sup>.

Результаты исследований Международного союза электросвязи (International Telecommunication Union) в части формирования индекса развития информационно-коммуникационных технологий (ICT Development Index) находят подтверждение тому, что качество ИТ-инфраструктуры и наличие возможности беспрепятственного доступа к Интернету сегодня являются одним из наиболее важных показателей социально-экономического развития любой страны<sup>5</sup>. Таким образом, можно утверждать, что на современном этапе экономического, политического и социального развития общества информационные технологии представляют собой стратегически важную роль, а информация становится неотъемлемым предметом и средством труда, материализуясь в продуктах и услугах общественного производства [Kleibrink et al. 2015].

Одним из первых существующую взаимосвязь степени развития телекоммуникационных технологий с параметрами экономического роста выявил немецкий исследователь А. Джипп (A. Jipp), выполнивший анализ зависимости плотности основных телефонных аппаратов от ВВП на душу населения (статистические данные более чем по 100 странам за 1959 год) [Jipp 1963]. Впоследствии зависимость получила название кривой Джиппа и была названа «наиболее известной диаграммой в экономике телекоммуникаций»<sup>6</sup>. Существенный вклад в доказательную базу оценки влияния информационных технологий на экономическое развитие внес Л.Е. Варакин, сформулировавший базовые постулаты информационной экономики: «Объем информации, созданной в стране за год в процессе макроэкономического оборота, пропорционален валовому внутреннему продукту (ВВП) страны» [Варакин 2006, 48]. Дальнейшее развитие экономико-математической модели оценки влияния инфокоммуникационных технологий (ИКТ) на значимые социально-экономические показатели деятельности экономических субъектов получило в трудах как российских [Карышев 2010; Архипова, Сиротин 2019], так и зарубежных ученых [Bagchi 2005; Billon et al. 2009].

### Результаты

В современной научной литературе принято выделять следующие ключевые факторы (X), оказывающие влияние на развитие экономики:

- 1) проникновение подвижной радиотелефонной (сотовой) связи на 100 человек населения, ед.;
- 2) объем инвестиций в основной капитал, направленных на приобретение информационного, компьютерного и телекоммуникационного оборудования, млрд руб.;

<sup>3</sup> Умный холодильник: что это и как он работает // Xiacom [Электронный ресурс]. URL: <https://xiacom.ru/articles/umnyy-kholodilnik-cto-eto-i-kak-on-rabotaet/> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>4</sup> Что такое «интернет вещей» // Tele 2 [Электронный ресурс]. URL: <https://msk.tele2.ru/journal/article/what-is-internet-of-things> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>5</sup> Measuring digital development: Facts and figures 2020 // ITU [Электронный ресурс]. URL: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/facts/default.aspx> (дата обращения: 14.05.2021).

<sup>6</sup> Kelly T. Redrawing the Jipp Curve for Africa // Africa Bandwidth Maps [Электронный ресурс]. URL: <https://www.africabandwidthmaps.com/downloads/The%20Acacia%20Atlas%202005/Page%204.pdf> (дата обращения: 14.05.2021).

3) доля организаций, использовавших ERP-системы, в общем числе обследованных организаций, %.

Отмеченные факторы являются условно зависимыми друг от друга, однако влияют на различные аспекты формирования валового внутреннего продукта на душу населения [Попов и др. 2016]. Например, рост устройств мобильной связи повышает деловую и поисковую активность пользователей, усиливает мотивацию в части повышения образования и улучшения качества жизни, что ведет к росту спроса на услуги и продукты, что, в свою очередь, стимулирует производство. В то время как автоматизация производства (в частности, использование ERP-систем) отражает общий тренд цифровизации экономики в направлении сокращения издержек и выпуска продуктов с высокой добавленной стоимостью. Рост объема инвестиций хозяйствующих субъектов в новые технологии и инновации обусловлен необходимостью повышения их устойчивости и конкурентоспособности, в том числе к расширению рынков сбыта и увеличению номенклатуры производства.

В настоящей работе автором на основе официальных данных Федеральной службы государственной статистики за период с 2010 по 2019 год (Таблица 1) с применением методов корреляционно-регрессионного анализа [Мариев, Анцыгина 2014] обоснована взаимосвязь для российской экономики между различными факторами X развития инфокоммуникационных технологий и индикатором Y (валовой внутренний продукт в рыночных ценах на душу населения, тыс. руб.).

**Таблица 1. Данные официальной статистики<sup>7</sup>**

	Проникновение подвижной радиотелефонной (сотовой) связи на 100 человек населения, ед.	Объем инвестиций в основной капитал, направленных на приобретение информационного, компьютерного и телекоммуникационного (ИКТ) оборудования, млрд руб.	Доля организаций, использовавших ERP-системы, в общем числе обследованных организаций, %	Валовой внутренний продукт в рыночных ценах на душу населения, тыс. руб.
2010	166,4	170,3	5,1	324,18
2011	179,0	248,6	6,2	420,49
2012	182,7	293,7	6,5	475,58
2013	193,3	283,4	7,5	508,59
2014	190,8	292,2	10,1	540,97
2015	193,8	305,0	9,3	567,51
2016	197,8	284,7	10,7	583,71
2017	200,3	389,6	12,2	625,45
2018	196,9	484,3	13,8	712,59
2019	211,0	627,4	14,8	749,81

Радиотелефонная (сотовая, мобильная) связь представляет собой один из факторов ускорения экономического роста как в развитых, так в развивающихся странах. Исследования, проведенные авторитетной консалтинговой компанией Deloitte в шести странах, показали, что рост проникновения мобильной связи на 10% способствует темпу роста экономики на 1,2%<sup>8</sup>. То есть рост числа пользователей мобильной связью непосредственно оказывает влияние на экономическое развитие, содействуя росту деловой и поисковой активности граждан,

<sup>7</sup> Источник: Информационное общество. Мониторинг развития информационного общества в Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14478> (дата обращения: 23.05.2021).

<sup>8</sup> Мобильная связь поднимает экономику — Deloitte // Hitech [Электронный ресурс]. URL: [https://expert.com.ua/15736-mess2\\_8247.html](https://expert.com.ua/15736-mess2_8247.html) (дата обращения: 02.05.2021).

использованию приложений для получения основного или/и дополнительного заработка, стимулируя такие процессы, как обмен инновациями, тем самым обеспечивая рост эффективности и производительности труда, в том числе и на удаленных территориях. Кроме того, возможность пользования мобильной связью обеспечивает широкое проникновение различных услуг в электронном виде — банковских, медицинских, образовательных и др.<sup>9</sup>

Можно отметить (Рисунок 1) сильную корреляционную зависимость между рассматриваемыми параметрами (коэффициент детерминации  $R^2 = 0,92$ ), то есть развитие мобильной связи (количественное и прежде всего качественное расширение зон покрытия, увеличение скорости передачи данных, появление приложений и пр.) — фактор экономического роста, существенным образом влияющий на рост ВВП на душу населения.

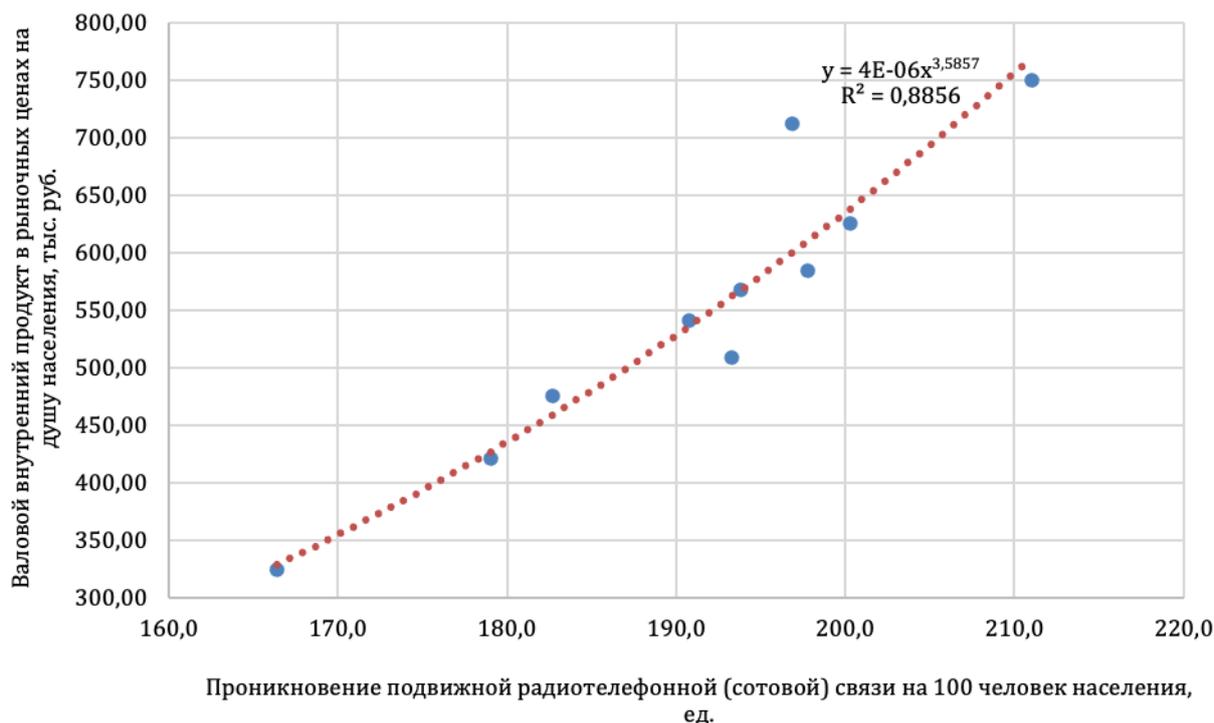


Рисунок 1. Эконометрическая модель зависимости ВВП на душу населения от плотности (степени проникновения) мобильной связи (степенная зависимость)<sup>10</sup>

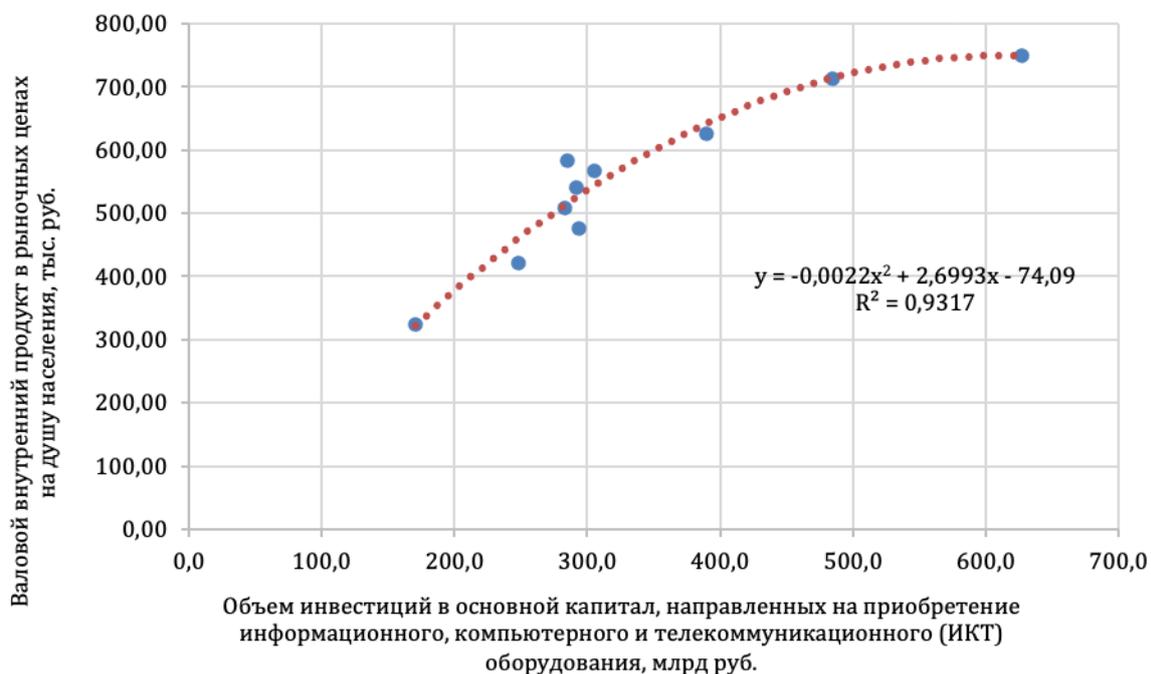
Развитие сектора инфокоммуникационных технологий с каждым годом оказывает все более существенное влияние на изменение структуры средств производства; так, наряду с материальными активами (машины, механизмы, оборудование) неотъемлемым элементом капитала становятся нематериальные активы (технологии, программное обеспечение, знания). Таким образом, логичным становится предположение о наличии связи между инвестициями в ИКТ-активы и валовым накоплением, в частности ростом ВВП на душу населения.

С целью выявления подобной зависимости был проведен корреляционно-регрессионный анализ, результаты которого представлена на Рисунке 2. Построенная эконометрическая модель влияния инвестиций в ИКТ-активы с достаточной степенью точности (коэффициент детерминации  $R^2 = 0,93$ ) описывает взаимосвязь макроэкономических показателей с расходами на ИКТ. То есть, обладая данной информацией, на макроэкономическом уровне возможно обоснованно разработать целевые программы и соответствующие мероприятия. Проведенные расчеты

<sup>9</sup> Мобильная экономика. Россия и СНГ // GSMA [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gsma.com/mobileeconomy/wp-content/uploads/2020/03/GSMA-MobileEconomy2020-RussiaCIS-Rus.pdf> (дата обращения: 02.08.2021)

<sup>10</sup> Составлено автором.

также подтверждают существование в национальной экономике процессов информатизации производства, аналогичных общемировым тенденциям [Негтманн 2018], что сохраняет возможность эффективного восприятия появляющихся на рынке новейших технологий и продуктов.



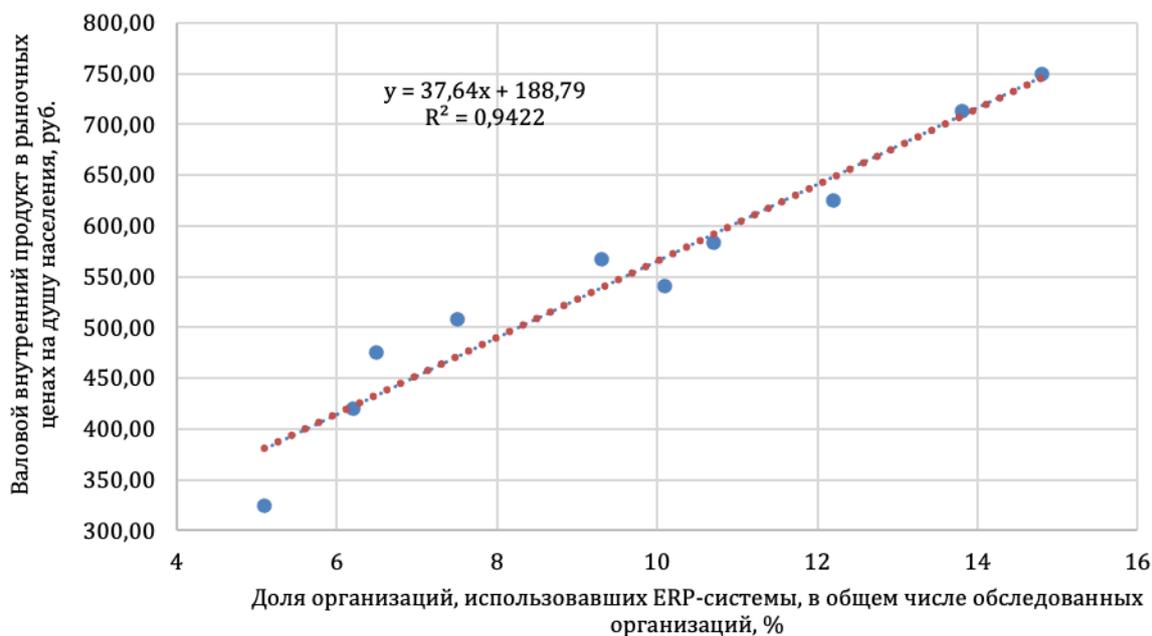
**Рисунок 2. Эконометрическая модель зависимости ВВП на душу населения от объема инвестиций в основной капитал, направленных на приобретение ИКТ-оборудования (полиномиальная зависимость)<sup>11</sup>**

Информационные системы класса ERP (Enterprise Resource Planning, планирование ресурсов предприятия) позволяют достаточно эффективно управлять бизнесом предприятия, охватывая практически весь операционный цикл производства (документооборот, бюджетирование, планирование ресурсов, бухгалтерские операции, закупочная деятельность, организация продаж и пр.). Использование ERP-систем позволяет существенно повысить производительность труда, сократить издержки производства и способствовать развитию бизнеса предприятия в целом. Не подлежит сомнению, что значимость подобных систем в сфере формирования на предприятии единого информационного пространства, обеспечивающего бесконфликтное восприятие инноваций, необходимое для расширения количества выпускаемых продуктов и услуг с улучшенными качественными потребительскими характеристиками, обеспечивающими повышенную добавленную стоимость, крайне высока [Корецкий 2021].

На Рисунке 3 представлена расчетная зависимость (линейная) изменения ВВП на душу населения от числа организаций, использующих в практике своей работы информационные системы класса ERP (коэффициент детерминации  $R^2 = 0,94$ ). В этом случае обоснованным представляется утверждение, что развитие автоматизации и информатизации отечественных предприятий в направлении качественного применения ИТ-приложений (так называемые системы зонтичного типа, позволяющие построить интегрированные ИТ-платформы) позволит достичь темпов роста экономики, необходимых для обеспечения требуемого уровня благосостояния граждан<sup>12</sup>.

<sup>11</sup>Составлено автором.

<sup>12</sup> Путин назвал важнейшей задачей нового кабинета повышение благосостояния граждан // ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/politika/7572305> (дата обращения: 12.04.2021).



**Рисунок 3. Эконометрическая модель зависимости ВВП на душу населения от числа используемых ERP-систем (линейная зависимость)<sup>13</sup>**

Выбор функциональных зависимостей ВВП от факторов X на Рисунках 1–3 обусловлен стремлением к максимизации коэффициента детерминации  $R^2$  [Математические и инструментальные методы в современных экономических исследованиях 2018]. Так, например, в случае построения эконометрической модели зависимости ВВП на душу населения от объема инвестиций в основной капитал, направленных на приобретение ИКТ-оборудования, выбрана полиномиальная зависимость ( $R^2 = 0,93$ ), так как в случае линейной зависимости  $R^2 = 0,83$ ; а в случае степенной зависимости  $R^2 = 0,88$ .

Построенные статистические обоснованные зависимости подтвердили утверждение о том, что развитие и совершенствование информационных технологий обладает огромным потенциалом в качестве фактора, влияющего на рост экономики.

Дополнительно необходимо отметить, что возможно построение и более сложной регрессионной зависимости для оценки влияния рассматриваемых факторов на ВВП, но, поскольку они являются условно зависимыми, подобная модель потребует:

- формирования комплексного показателя развития информационно-коммуникационных технологий;
- поиска и расчета условно независимых переменных, которыми могут быть: доля организаций, использующих в работе прикладные цифровые платформы; доля услуг (в том числе государственных и муниципальных), оказываемых в цифровом виде; число мест в высших учебных заведениях, осуществляющих подготовку специалистов по специальностям цифровой экономики; техническая вооруженность сотрудников цифровыми средствами труда и т.п.

В своих дальнейших исследованиях автор намерен уделить более пристальное внимание этим отмеченным условиям.

<sup>13</sup> Составлено автором.

### Обсуждение

К началу второго десятилетия XXI века модель развития постиндустриального общества практически подошла к исчерпанию своих возможностей, о чем явно свидетельствует череда экономических кризисов (общемировых и страновых), приведших к снижению темпов экономического роста<sup>14</sup>. Текущее положение дел усугубляется последствиями глобальной пандемии коронавируса, требующими поиска нестандартных решений и применения новых технологий как в части организации труда, так и части преобразования производственных процессов. В этом смысле мировая экономика находится в состоянии так называемой промышленной революции, перехода от Индустрии 3.0 (Industry 3.0) к Индустрии 4.0 (Industry 4.0), предполагающей переход на полностью цифровое производство.

В самом общем смысле к цифровой экономике можно отнести экономику, в которой цифровая обработка данных и вычислительные технологии используются для осуществления финансово-хозяйственной деятельности. Впервые термин «цифровая экономика» был использован на одном из экономических форумов в Японии в начале 1990-х годов. В широкое употребление он был введен после использования его канадским предпринимателем Д. Тапскоттом (D. Tapscott) в работе, рассматривающей вопросы влияния сети Интернет на способы и методы ведения бизнеса, создания и продвижения на рынок продуктов и услуг, проведения реинжиниринга бизнес-процессов, приводящего к преобразованию ИТ-инфраструктуры компании [Tapscott 1995]. Развитие термин получил в работе [Mesenbourg, Atrostic 2001], в которой были сформулированы следующие основные компоненты концепции цифровой экономики:

- инфраструктура электронного бизнеса, включающая в себя вычислительное оборудование, сервисное и прикладное программное обеспечение, средства и сети передачи данных, устройства доступа к информационным сетям и цифровые компетенции граждан;
- электронный бизнес (цифровые технологии, организация бизнес-процессов посредством электронного взаимодействия);
- электронная коммерция (маркетинг, реклама товаров и услуг через социальные сети, проведение расчетов в цифровом виде).

Помнению Л. Фурнье (L. Fournier), когда сети передачи данных и средств телекоммуникаций формируют платформу, при помощи которой экономические агенты взаимодействуют при осуществлении коммерческой деятельности, цифровую экономику можно позиционировать как «отрасль экономики, изучающую нематериальные товары с нулевой предельной стоимостью в сети»<sup>15</sup>. Как отдельное самостоятельное направление цифровая экономика стала рассматриваться научным сообществом после выхода в свет труда К. Шваба (K. Schwab), в котором были рассмотрены и проанализированы отличительные особенности протекания экономических процессов современности и показано, что цифровизация представляет собой органически присущий элемент развития и внедрения инноваций [Schwab 2017].

Благодаря цифровым технологиям, которые в настоящее время лежат в основе подавляющего большинства производственных процессов, цифровая экономика становится неотъемлемой частью глобальной экономики, занимая в ней все более важное место. В самом общем случае технологии и продукты цифровой экономики можно разбить на три основные составляющие (Рисунок 4):

<sup>14</sup> Мировая экономика: усиление напряженности, слабый рост // Всемирный Банк [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/news/immersive-story/2019/06/04/the-global-economy-heightened-tensions-subdued-growth> (дата обращения: 22.07.2021).

<sup>15</sup> Fournier L. Merchant Sharing Towards a Zero Marginal Cost Economy // Cornell University [Электронный ресурс]. URL: <https://arxiv.org/pdf/1405.2051v1.pdf> (дата обращения: 22.07.2021).

- серверное и вычислительное оборудование (центры обработки и хранения данных), средства и системы связи, программное обеспечение, сети передачи данных;
- цифровые и информационные технологии (цифровые платформы, мобильные приложения, сервисы и услуги);
- сектора цифровой экономики (новые виды деятельности и/или бизнес-модели), появившиеся благодаря развитию цифровых технологий.

Становление цифровой экономики непосредственно основано на таких прорывных технологиях, как блокчейн (blockchain), анализ данных (data analysis) и искусственный интеллект (artificial intelligence, ИИ). Дополняющими технологиями являются пользовательские устройства (компьютеры, смартфоны, 3D-принтеры и пр.), а также специализированное оборудование, такое как Интернет вещей (Internet of things, IoT), робототехника (robotics) и облачные вычисления (cloud computing).



Рисунок 4. Формальное представление цифровой экономики<sup>16</sup>

Переход к цифровой экономике, к цифровому производству происходит через так называемый процесс цифровой трансформации (digital transformation). Одним из наиболее распространенных определений цифровой трансформации является выработанное широким кругом экспертов Организации экономического сотрудничества и развития (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD): «Процесс изменения деятельности и организаций, потребления, социально-экономических, правовых и политических отношений, происходящих благодаря их цифровизации; преобразование различных сфер деятельности, моделей ведения бизнеса, деловых и производственных процессов за счет возможностей цифровых технологий. Основными драйверами цифровой трансформации является цифровизация и всеобщая подключенность, дополненные растущей экосистемой взаимосвязанных цифровых технологий и приложений»<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Составлено автором.

<sup>17</sup> OECD Digital Economy Outlook 2017 // OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/digital/oecd-digital-economy-outlook-2017-9789264276284-en.htm> (дата обращения: 11.06.2021).

При этом необходимо отметить, что для успешного проведения цифровой трансформации одних цифровых технологий недостаточно. Необходима обоснованная конкретизация целей, жесткая постановка задач, исполнение которых приводит к достижению целей, а также рациональное распределение имеющихся ресурсов по приоритетным задачам, то есть нужна стратегия цифровой трансформации или стратегия цифрового развития.

### **Заключение**

В сравнении с ведущими мировыми экономиками Россия в части цифровизации промышленного сектора выглядит не самым лучшим образом, поскольку существующее состояние дел показывает лишь отдельные, несистемные попытки внедрения прорывных инноваций. Именно поэтому в условиях дефицита ресурсов и приобретает особую актуальность значимость правильного процесса стратегирования цифровой трансформации, позволяющего рациональным образом синхронизировать процессы преобразований и выявить действительно приоритетные направления развития.

В этой связи понимание роли информационных технологий и степени их влияния на экономический рост представляется определяющим для оценки возможных эффектов цифровизации, а также для поиска путей интенсивного развития производительных сил.

Представляется, что полученные в результате исследования сведения могут быть использованы при разработке приоритетных направлений трансформации национальной экономики.

### **Список литературы:**

- Архипова М.Ю., Сиротин В.П. Региональные аспекты развития информационно-коммуникационных и цифровых технологий в России // Экономика региона. 2019. Т. 15. № 3. С. 670–683. DOI: <https://doi.org/10.17059/2019-3-4>.
- Баронов В.В., Калянов Г.Н., Попов Ю.Н., Титовский И.Н. Информационные технологии и управление предприятием. М.: ДМК Пресс, 2004.
- Варакин Л.Е. Информационно-экономический закон. Взаимосвязь инфокоммуникационной инфраструктуры и экономики. М.: Труды МАС, 2006.
- Карышев М.Ю. Статистический анализ информационно-коммуникационных технологий как фактора экономического производства // Вестник СамГУПС. 2010. № 2. С. 25–29.
- Корецкий А.С. Принципы формирования цифровой экосистемы управления процессами на основе бизнес-модели // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. № 84. С. 221–240. DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-221-240.
- Мариев О.С., Анцыгина А.Л. Прикладная эконометрика для макроэкономики. Екатеринбург: Изд-во Уральского университета, 2014.
- Математические и инструментальные методы в современных экономических исследованиях // под ред. М.В. Грачевой, Е.А. Тумановой. М.: Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 2018.
- Осипов Ю.М., Юдина Т.Н., Гелисханов И.З. Информационная и цифровая экономика: концепт, основные параметры и механизмы реализации // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2019. № 3. С. 41–60.
- Попов Е.В., Семячков К.А., Симонова В.Л. Оценка влияния информационно-коммуникационных технологий на инновационную активность регионов // Финансы и кредит. 2016. № 46. С. 46–60.

Природа, противоречия и перспективы процессов глобализации начала XXI века / под ред. М.Л. Альпидовской, Д.П. Соколова, Н.В. Цхададзе. Майкоп: Изд-во «Электронные издательские технологии», 2020.

Bagchi K. Factors Contributing to Global Digital Divide: Some Empirical Results // *Journal of Global Information Technology Management*. 2005. Vol. 8. Is. 3. P. 47–65. DOI: <https://doi.org/10.1080/1097198X.2005.10856402>.

Billon M., Marco R., Lera-Lopez F. Disparities in ICT Adoption: A Multidimensional Approach to Study the Crosscountry Digital Divide // *Telecommunications Policy*. 2009. Vol. 33. Is. 10–11. P. 596–610.

Herrmann F. The Smart Factory and Its Risks // *Systems*. 2018. Vol. 6. Is. 4. P. 38. DOI: <https://doi.org/10.3390/systems6040038>.

Jipp A. Wealth of Nations and Telephone Density // *Telecommunications Journal*. 1963. Is. 7. P. 199–201.

Kleibrink A., Niehaves B., Palop P., Sörvik J., Thapa B. Regional ICT Innovation in the European Union: Prioritization and Performance (2008–2012) // *Journal of the Knowledge Economy*. 2015. Vol. 6. Is. 2. P. 320–333. DOI: <https://doi.org/10.1007/s13132-015-0240-0>.

Mesenbourg T.L., Atrostic B.K. Measuring The U.S. Digital Economy: Theory and Practice // *International Statistical Institute*. Seoul 53<sup>rd</sup> Session. 2001. URL: <https://2001.isiproceedings.org/pdf/1074.PDF>.

Schwab K. *The Fourth Industrial Revolution*. London: Penguin, 2017.

Stonier T. Towards a New Theory of Information // *Telecommunications Policy*. 1986. Vol. 10. Is. 4. P. 278–281. DOI: [https://doi.org/10.1016/0308-5961\(86\)90041-8](https://doi.org/10.1016/0308-5961(86)90041-8).

Tapscott D. *The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*. New York: McGraw-Hill Companies, 1995.

#### References:

Alpidovskaya M.L., Sokolov D.P., Tskhadadze N.V. (eds.) (2020) *Priroda, protivorechiya i perspektivy protsessov globalizatsii nachala XXI veka* [The nature, contradictions and prospects of the processes of globalization at the beginning of the XXI century]. Maykop: Izd-vo «Elektronnye izdatel'skie tekhnologii».

Arkhipova M.Yu., Sirotin V.P. (2019) Development of Digital Technologies in Russia: Regional Aspects. *Ekonomika regiona*. Vol. 15. No. 3. P. 670–683. DOI: <https://doi.org/10.17059/2019-3-4>.

Bagchi K. (2005) Factors Contributing to Global Digital Divide: Some Empirical Results. *Journal of Global Information Technology Management*. Vol. 8. Is. 3. P. 47–65. DOI: <https://doi.org/10.1080/1097198X.2005.10856402>.

Baronov V.V., Kalyanov G.N., Popov Yu.N., Titovskiy I.N. (2004) *Informatsionnyye tekhnologii i upravleniye predpriyatiyem* [Information technology and enterprise management]. Moscow: DMK Press.

Billon M., Marco R., Lera-Lopez F. (2009) Disparities in ICT Adoption: A Multidimensional Approach to Study the Crosscountry Digital Divide. *Telecommunications Policy*. Vol. 33. Is. 10–11. P. 596–610.

Gracheva M.V., Tumanova E.A. (eds.) (2018) *Matematicheskiye i instrumental'nyye metody v sovremennykh ekonomicheskikh issledovaniyakh* [Mathematical and instrumental methods in modern economic research]. Moscow: Lomonosov Moscow State University.

Herrmann F. (2018) The Smart Factory and Its Risks. *Systems*. Vol. 6. Is. 4. P. 38. DOI: <https://doi.org/10.3390/systems6040038>.

Jipp A. (1963) Wealth of Nations and Telephone Density. *Telecommunications Journal*. Is. 7. P. 199–201.

Karyshev M.Yu. (2010) Statisticheskiy analiz informatsionno-kommunikatsionnykh tekhnologiy kak faktora ekonomicheskogo proizvodstva [Statistical analysis of information and communication technologies as a factor of economic production]. *Vestnik SamGUPS*. No. 2. P. 25–29.

Kleibrink A., Niehaves B., Palop P., Sörvik J., Thapa B. (2015) Regional ICT Innovation in the European Union: Prioritization and Performance (2008–2012). *Journal of the Knowledge Economy*. Vol. 6. Is. 2. P. 320–333. DOI: <https://doi.org/10.1007/s13132-015-0240-0>.

Koretsky A.S. (2021) Principles of Forming Digital Ecosystem of Process Management Based on Business Model. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 84. P. 221–240. DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-221-240.

Mariev O.S., Antsygina A.L. (2014) *Prikladnaya ekonometrika dlya makroekonomiki* [Applied econometrics for macroeconomics]. Ekaterinburg: Izd-vo Ural'skogo universiteta.

Mesenbourg T.L., Atrostic B.K. (2001) Measuring the U.S. Digital Economy: Theory and Practice. *International Statistical Institute*. Seoul 53<sup>rd</sup> Session. Available: <https://2001.isiproceedings.org/pdf/1074.PDF>

Osipov Yu.M., Yudina T.N., Geliskhanov I.G. (2019) Information-Digital Economy: Concept, Basic Parameters and Implementation Mechanisms. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6. Ekonomika*. No. 3. P. 41–60.

Popov E.V., Semyachkov K.A., Simonova V.L. (2016) Assessing the Impact of Information and Communication Technologies on Innovative Activity of Regions. *Finansy i kredit*. No. 46. P. 46–60.

Schwab K. (2017) *The Fourth Industrial Revolution*. London: Penguin.

Stonier T. (1986) Towards a New Theory of Information. *Telecommunications Policy*. Vol. 10. Is. 4. P. 278–281. DOI: [https://doi.org/10.1016/0308-5961\(86\)90041-8](https://doi.org/10.1016/0308-5961(86)90041-8).

Tapscott D. (1995) *The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*. New York: McGraw-Hill Companies.

Varakin L.E. (2006) *Informacionno-ekonomicheskij zakon. Vzaimosvyaz' infokommunikacionnoj infrastruktury i ekonomiki* [Informational economic law. Interrelation of infocommunication infrastructure and economy]. Moscow: Trudy MAS.

Дата поступления/Received: 30.08.2021

## Профессиональное развитие цифровых компетенций современных государственных служащих: российский и зарубежный опыт

**Кайсарова Валентина Петровна<sup>1</sup>**

Кандидат экономических наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, РФ.

E-mail: [vkaisarova@spbu.ru](mailto:vkaisarova@spbu.ru)

SPIN-код РИНЦ: [9944-5846](#)

ORCID ID: [0000-0002-5104-3532](#)

**Винокурова Мария Юрьевна**

Студентка 4 курса, Школа социальных наук и востоковедения, НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, Санкт-Петербург, РФ.

E-mail: [myuvinokurova@edu.hse.ru](mailto:myuvinokurova@edu.hse.ru)

SPIN-код РИНЦ: [4207-2179](#)

### Аннотация

Статья посвящена исследованию передового опыта реализации программ дополнительного профессионального образования государственных служащих в сфере цифровых компетенций в России и за рубежом. При рассмотрении авторами проблемы нехватки кадров в области информационно-коммуникационных технологий было отмечено, что перед государственным сектором ставится большая задача по профессиональному развитию цифровых навыков государственных служащих. Дополнительное обучение сотрудников может стать основой процесса цифровой трансформации государственного управления, который проходит во многих странах мира, включая Россию. Целью статьи стало сравнение основных образовательных траекторий для обучения государственных служащих цифровым навыкам за рубежом с аналогичной российской практикой. Авторы построили карту из 23 научных исследований в мире по вопросам цифровых компетенций государственных служащих и провели сопоставительный анализ тематик для обучения в сфере информационных технологий сотрудников государственного сектора. При сравнении были использованы программы для обучения государственных служащих из 11 стран-лидеров цифрового развития и успешные практики реализации аналогичных программ в России. Изучение иностранного опыта было основано на рейтинге «Цифровой конкурентоспособности» Международного института управленческого развития, а российский опыт представлен с помощью анализа программ Университета 20.35 и Высшей школы государственного управления РАНХиГС. Результаты исследования показывают тематические направления, характерные для изучения в странах-лидерах цифрового развития, особенности российской практики и различия в направлениях обучения навыкам в сфере информационных технологий сотрудников государственного сектора в России и в зарубежных странах.

### Ключевые слова

Цифровые навыки, компетентностный подход, государственные служащие, государственное управление, профессиональное обучение, обучение информационно-коммуникативным технологиям.

## Professional Development of Civil Servants Digital Competencies: Russian and Foreign Experience

**Valentina P. Kaisarova<sup>2</sup>**

PhD, Associate Professor, Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russian Federation.

E-mail: [vkaisarova@spbu.ru](mailto:vkaisarova@spbu.ru)

ORCID ID: [0000-0002-5104-3532](#)

**Maria Yu. Vinokurova**

Student, School of Social Sciences and Area Studies, HSE Campus in St. Petersburg, Saint Petersburg, Russian Federation.

E-mail: [myuvinokurova@edu.hse.ru](mailto:myuvinokurova@edu.hse.ru)

### Abstract

The article presents the study of the best practices in the implementation of civil servants professional training programs in the field of information technology in Russia and abroad. When considering the problem of the deficit of highly qualified personnel in the field of information technology, it was noted that public sector has a strategic goal for the professional development of civil servants' digital skills. Professional training of employees is a driving force of the digital transformation of public administration process, which is taking place in both developed and developing countries around the world. The main goal of this article is to compare educational trajectories for civil servants' training in digital skills abroad with similar practices in Russia. The authors created a map of 23 world scientific papers devoted to the issues of civil servants' digital competencies and compared the topics for digital professional training of public sector employees in 11 leading countries in the field of digital competitiveness with the Russian experience in implementing successful programs of civil servants' professional digital technology education. The choice of the leading countries in digital technologies was based on the "Digital competitiveness rating" of the International Institute for Management Development. The Russian experience of implementing successful programs of civil servants' professional education was based on two cases which are the University 20.35 and the Higher School of Public Administration of RANEPА. The results show the differences in the directions of public sector employees' training programs in the field of information technology in Russia and in foreign countries.

### Keywords

Digital skills, competence approach, civil servants, public administration, professional training, ICT learning.

<sup>1</sup> Корреспондирующий автор.

<sup>2</sup> Corresponding author.

## Введение

Современный этап экономического развития России и стран мира основывается на экономике инноваций и экономике знаний. Ученые характеризуют его нарастающей кооперацией государства и частных организаций, превалирующей долей сферы услуг в экономике, ориентацией деятельности на инновации, человеческий капитал и информацию [Бабкин и др. 2017]. Существенное развитие технологий произошло за последние десять лет и в России, когда Интернет стал неотъемлемой частью жизни большинства населения. Так, согласно сведениям статистического сборника «Цифровая экономика», в 2019 году в стране доступ в Интернет имели 76,9% домохозяйств, а 72,6% россиян ежедневно выходили в сеть. Это в 2,8 раз больше, чем десять лет назад<sup>3</sup>. Темпы распространения Интернета растут, как и доля граждан, получающих электронные государственные услуги (среди всех россиян, кто в 2019 г. обратился за услугами к государству, 77,6% получили их онлайн)<sup>4</sup>. Поэтому неизбежная цифровизация в России требует активного развития наметившихся тенденций в ключевой подсистеме государственного управления — кадровой.

Развитие технологий ставит большую задачу перед государственными служащими по формированию профессиональных навыков и в то же время открывает новое поле возможностей по повышению эффективности труда. Признано, что большие данные в официальной статистике способны стать действенным инструментом поддержки принятия государственных решений, однако для их обработки и интерпретации необходимо наличие квалифицированных специалистов, работающих в государственных структурах. Чтобы справляться с вызовами современности, государственным служащим необходимо приобретать навыки работы с информационно-коммуникационными технологиями (ИКТ) и учиться подстраиваться под новую ситуацию на рынке труда.

К 2024 г. эксперты ожидают рост потребности в высококвалифицированных кадрах в сфере информационных технологий до 300 тыс. человек в год<sup>5</sup>. Но в регионах России наблюдается общая нехватка аналитиков среди работающего персонала [Кайсарова 2021]. Так, согласно проведенному исследованию, ИКТ-специалисты составляют всего 2,4% от всего экономически активного населения страны, что ниже среднего показателя по Европе<sup>6</sup>. Ситуация дефицита подобных категорий персонала открывает новые возможности по развитию цифровых навыков для государственной службы.

Перспектива развития государственного сектора состоит в постепенном обучении сотрудников цифровым навыкам и увеличении численности кадров, обладающих аналитическими умениями. Решением для проблемы нехватки сотрудников, обладающими цифровыми навыками, является реализация концепции непрерывного образования [Островский, Кудина 2020], регулярный контроль компетенций сотрудников и создание условий для получения новых знаний и умений в соответствии с растущими потребностями экономики и социальной сферы.

Следует подчеркнуть, что понятие «компетенции» ученые определяют по-разному. Так, согласно американскому подходу, компетентность работника определяется его поведением в процессе достижения определенных результатов. Подход европейских исследователей фокусируется на способности сотрудника решать определенные задачи с целью достижения

<sup>3</sup> Цифровая экономика: 2021. Краткий статистический сборник // Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики» [Электронный ресурс]. URL: <https://issek.hse.ru/news/420475066.html> (дата обращения: 16.07.2021).

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Исследование «ИТ-кадры для цифровой экономики в России» // Ассоциация предприятий компьютерных и информационных технологий [Электронный ресурс]. URL: <https://apkit.ru/useful-materials/issledovanie-it-kadry-dlya-tsifrovoy-ekonomiki-v-rossii/> (дата обращения: 18.07.2021).

<sup>6</sup> Там же.

результатов в рамках установленных требований. Различие подходов заключается в том, что ученые из США, как правило, сконцентрированы на индикаторах правильного поведения работника, а исследователи из стран Европы отстаивают более функциональный подход к пониманию задач персонала, ориентированного на само решение рабочих задач [Васильева и др. 2018].

В России развитие компетентного подхода началось с рассмотрения компетенций как результата процесса приобретения необходимых знаний и умений. В дальнейшем в определение концепции, основанной на компетенциях, помимо специальных знаний и навыков, стали включать интеллектуальные способности и личностные качества сотрудников [Васильева и др. 2018]. Что касается разграничения понятий «компетенция» и «компетентность», Васильева Е.В. отмечает, что многие авторы используют их как синонимы [Васильева 2018, 122].

Российская законодательная практика концентрируется на понятии «компетенции» и определяет ее как «совокупность профессиональных и личностных качеств сотрудника, которые проявляются через его поведение и нацелены на результативное выполнение должностных обязанностей»<sup>7</sup>. Здесь прослеживается совокупность понятий американского и европейского подходов, когда компетенция сотрудника определяется как его профессиональным поведением, так и достижением конкретных результатов.

Следовательно, современный этап развития экономики и инноваций требует формирования новых цифровых навыков государственных служащих. Дополнительное профессиональное образование должно быть направлено на поддержку уровня квалификации сотрудников и восполнение нехватки кадров в сфере ИКТ в государственном секторе. Образование государственных служащих должно быть непрерывным и основываться на компетентном подходе, чтобы в кадровой подсистеме государственного управления у сотрудников сформировались не только технические навыки в области ИКТ, но и динамично развивалась цифровая культура. Такие задачи в области освоения информационных технологий открывают новые возможности для работы государственных служащих и создают сложности по организации программ профессионального развития.

### ***Проблемное поле научного исследования и обзор литературы***

Российское законодательство<sup>8</sup> определяет профессиональное развитие гражданских служащих как деятельность, направленную на сохранение и повышение уровня квалификации сотрудников в целях качественного исполнения должностных обязанностей. Понятие профессионального развития включает в себя дополнительное профессиональное образование (ДПО) и другие мероприятия, способствующие совершенствованию навыков и умений. ДПО направлено на удовлетворение растущих потребностей по получению новых знаний и навыков и на развитие квалификаций сотрудников для соответствия меняющимся условиям социально-экономической среды<sup>9</sup>. Можно заключить, что профессиональное развитие — это совершенствование текущего уровня квалификации работника для более качественного выполнения его рабочих обязанностей и соответствия требованиям меняющихся условий профессиональной и социально-экономической среды.

<sup>7</sup> Справочник «Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_219036/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_219036/) (дата обращения: 10.08.2021).

<sup>8</sup> Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 02.07.2021 N 79-ФЗ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/) (дата обращения: 10.08.2021).

<sup>9</sup> Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 02.07.2021 N 273-ФЗ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140174/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/) (дата обращения: 10.08.2021).

Для государственных служащих ДПО является одним из приоритетных направлений формирования кадрового состава<sup>10</sup>. При этом переподготовка, повышение квалификации и стажировка — части ДПО, которые различаются по своему содержанию и временным затратам<sup>11</sup>. Ключевые участники, те, кто создает условия для профессионального развития государственных служащих, основания для получения дополнительного образования и способы реализации мероприятий по обучению сотрудников государственного сектора, определены Указом Президента Российской Федерации<sup>12</sup> (Рисунок 1).

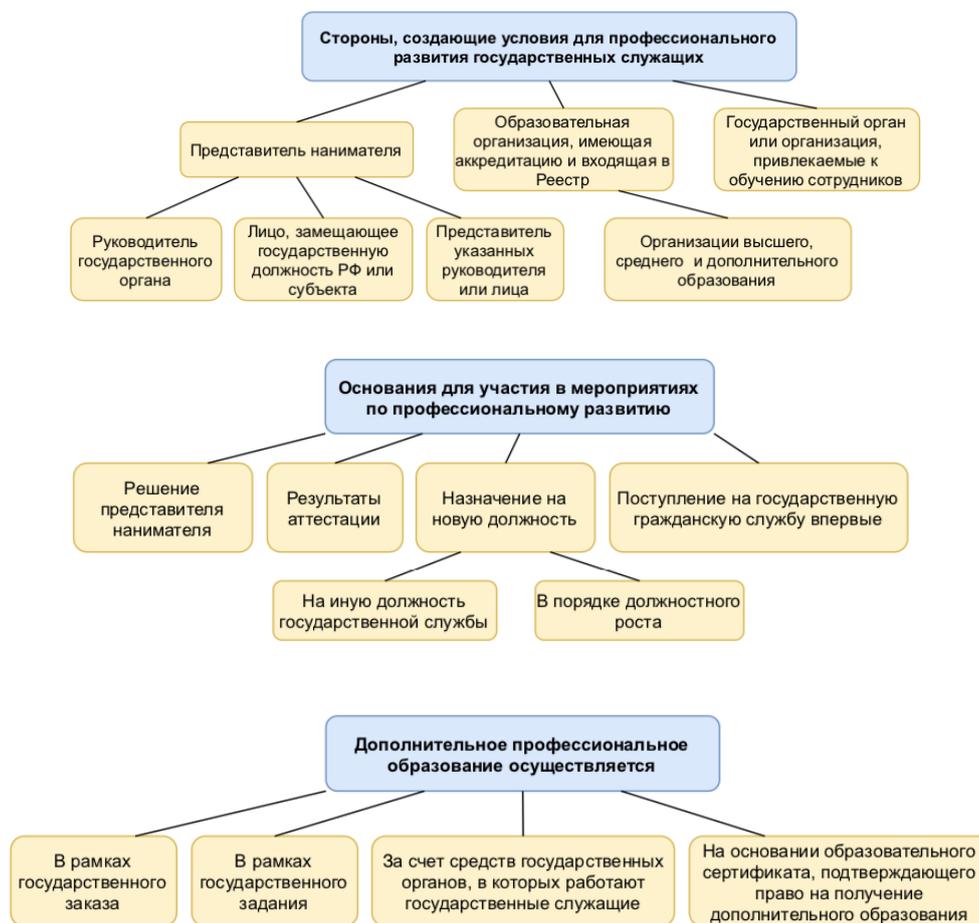


Рисунок 1. Порядок реализации профессионального развития государственных гражданских служащих в РФ<sup>13</sup>

Дополнительное профессиональное образование государственных служащих в проекте «Цифровое государственное управление» реализуется с 2019 года в рамках национальной программы «Цифровая экономика»<sup>14</sup>. При предоставлении гражданам государственных услуг и сервисов в цифровом формате по всей стране регионы формируют свои стратегии цифровой

<sup>10</sup> Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 02.07.2021 N 79-ФЗ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/) (дата обращения: 10.08.2021).

<sup>11</sup> Указ Президента Российской Федерации «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 21.02.2019 N 68 // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/72179524/> (дата обращения: 02.08.2021).

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Источник: Указ Президента РФ «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке осуществления профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации») от 21.02.2019 N 68 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_318654/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318654/) (дата обращения: 25.07.2021).

<sup>14</sup> Цифровая экономика РФ // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/858/#section-description> (дата обращения: 15.07.2021).

трансформации, учитывающие локальные особенности<sup>15</sup>. Однако основной проблемой, отмеченной российскими экспертами, является слабая подготовка региональных управленческих кадров [Гаркавцева, Шахворостов 2019]. Указывая на региональные различия в предоставлении государственных услуг, их доступности, информированности о них россиян, ученые подчеркивают, что цифровое неравенство регионов возможно сократить с помощью активного участия субъектов в повышении цифровой грамотности региональных государственных служащих [Леонтьева и др. 2021].

Безусловно, важность направления на профессиональное развитие сферы государственного управления подтверждает изучение законодательства России. Но, как отмечают Г.М. Борщевский и Н.Н. Калмыков, практические механизмы для развития системы ДПО в сфере расширения возможностей для самостоятельного развития компетенций, появления новых форм обучения для повышения эффективности служебной деятельности отсутствуют [Борщевский, Калмыков 2017].

Цель данной статьи — сравнить основные траектории развития профессиональных цифровых навыков государственных служащих в России с аналогичным опытом в зарубежных странах-лидерах цифрового развития, чтобы выявить основные сходства и различия направлений для дополнительного профессионального образования персонала.

Как уже отмечалось, действующий национальный проект «Цифровая экономика» ставит одной из целей развитие компетенций сотрудников государственного сектора в сфере цифровизации в России. Так, к 2024 году планируется обучить 50 тыс. государственных и муниципальных служащих цифровым навыкам, но, каким именно, не определено<sup>16</sup>.

Для персонала государственной службы в России утвержден справочник квалификационных требований к компетенциям<sup>17</sup>. Он определяет виды цифровых навыков и содержание знаний. Методические пояснения документа дают определение квалификации как определенного уровня компетенции, которая характеризует готовность выполнять профессиональную деятельность<sup>18</sup>. Так, к базовой группе компетенций относятся знания и навыки вне занимаемой должности, а ко второй — по определенной специальности. В числе базовых установок для всех должностей гражданской службы применяется правило по владению навыками в области информационно-коммуникационных технологий, но конкретизация по необходимым компетенциям отсутствует. Как отмечают исследователи, указанные требования — общие и «не учитывают современных тенденций цифровизации экономики и общества» [Васильева и др. 2018, 31].

Кроме того, эксперты выяснили, что для обучения региональных государственных служащих в России учебные модули ДПО на тему «Информационные технологии, цифровая экономика и HR-digital» не предлагают широкую междисциплинарность учебных программ [Кайсарова 2021].

Следовательно, общая ситуация законодательной неопределенности в сфере необходимых цифровых компетенций для государственных служащих и слабо проработанные программы по их развитию могут создавать преграды на пути цифровой трансформации государственного

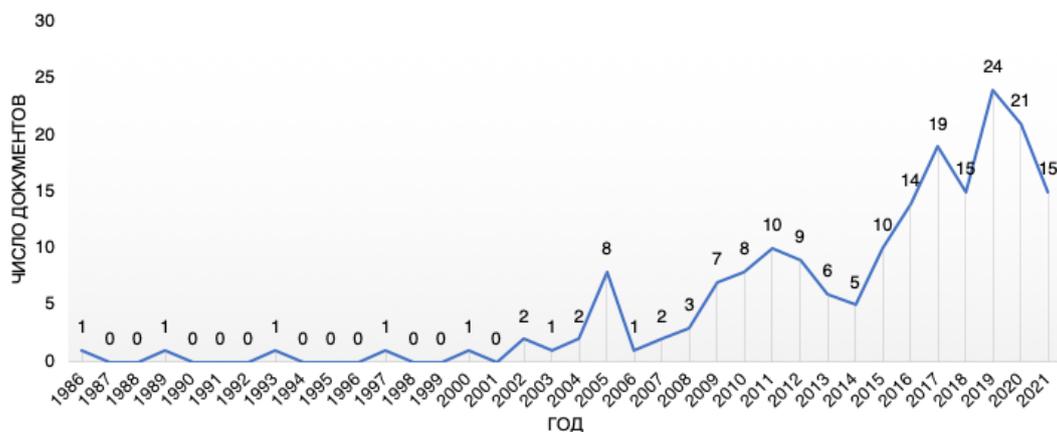
<sup>15</sup> Чернышенко обсудил с регионами подготовку стратегий цифровой трансформации // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/41034/> (дата обращения: 17.07.2021).

<sup>16</sup> Цифровая экономика РФ // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/858/#section-description> (дата обращения: 15.07.2021).

<sup>17</sup> Справочник «Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_219036/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_219036/) (дата обращения: 10.08.2021).

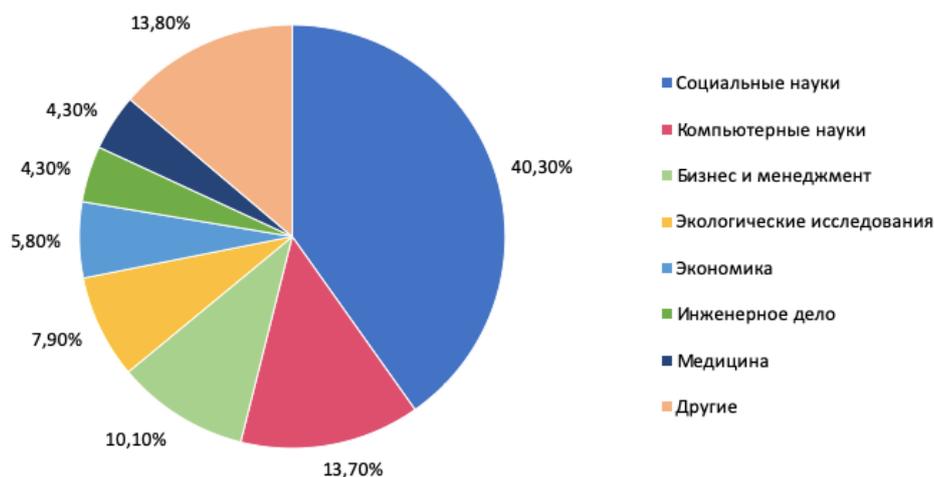
<sup>18</sup> Методический инструментарий по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы Версия 3.2 // [Электронный ресурс]. URL: [https://mintrud.gov.ru/uploads/imperavi/Методический%20инструментарий%20\(версия%203.2\).docx](https://mintrud.gov.ru/uploads/imperavi/Методический%20инструментарий%20(версия%203.2).docx) (дата обращения: 10.08.2021).

управления в России. Поэтому рассмотрим, как в академическом мире развивался интерес исследователей к вопросам развития цифровых навыков государственных гражданских служащих. За основу возьмем англоязычную литературу из наукометрической базы научного цитирования [Scopus](#) за период 1986–2021 гг. С помощью поискового запроса<sup>19</sup> за указанный период было найдено 180 научных работ, 79 размещены в формате научных статей (44%). Однако большинство публикаций было сделано после 2010 года (Рисунок 2).



**Рисунок 2. Анализ публикаций о развитии цифровых навыков государственных гражданских служащих в базе Scopus за 1986–2021 гг, ед.<sup>20</sup>**

Как показывает анализ полученного массива публикаций, пик публикационной активности ученых по этой тематике пришелся на 2019 год, а странами-лидерами по научным работам в данной области являются США, Италия и Россия. Большинство из научных статей относится к двум отраслям знаний: «социальные науки» (Social Sciences) — 40,3% — и «компьютерные науки» (Computer Sciences) — 13,7% (Рисунок 3).



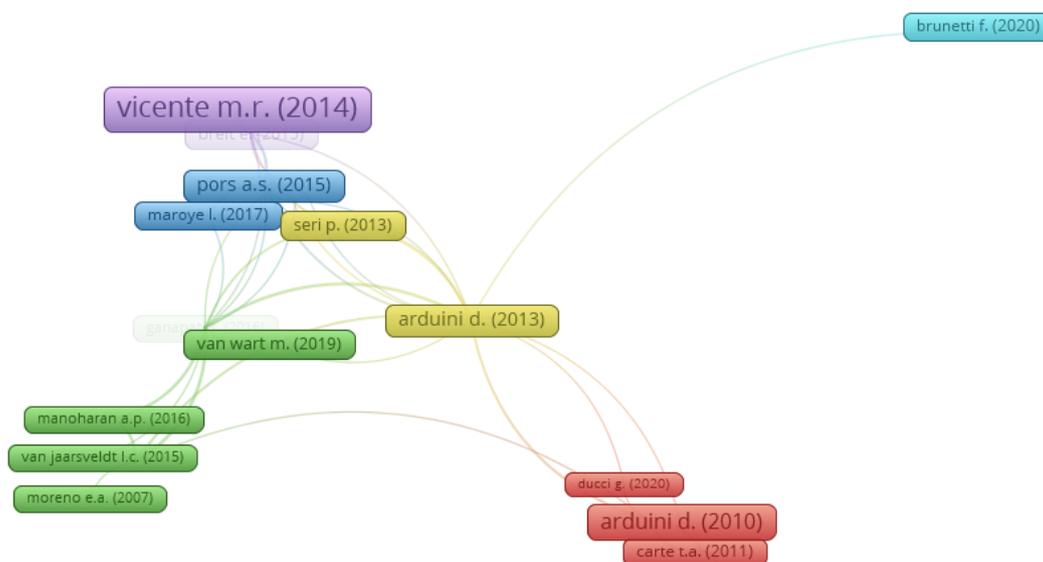
**Рисунок 3. Анализ публикаций о развитии цифровых навыков государственных гражданских служащих в базе Scopus за 1986–2021 гг, в %.<sup>21</sup>**

<sup>19</sup> Используемый поисковый запрос: ((“digital\*” OR “ICT” OR “computer”) AND (“skill\*” OR “competenc\*”) AND (“civil servant\*” OR “public administra\*”)).

<sup>20</sup> Составлено авторами по результатам поискового запроса в базе Scopus.

<sup>21</sup> Составлено авторами по результатам поискового запроса в базе Scopus.

Итоговый массив из 79 научных статей был проанализирован в программе [Vos Viewer](#). С помощью анализа библиографической связи (bibliographic coupling) создана карта наиболее цитируемых научных исследований в мире. Данный тип связей объединил научные работы, в которых исследователи цитируют один и тот же документ, приводят библиографические ссылки на третью работу или на несколько научных работ. В карту вошли 23 документа, которые образовали шесть тематических кластеров высоко цитируемых публикаций по анализируемой тематике (Рисунок 4).



**Рисунок 4. Карта кластеров научных исследований в мире по теме «Цифровые компетенции государственных служащих»<sup>22</sup>**

Из сформированного массива научных работ по исследуемой тематике анализировались более детально 16 наиболее цитируемых статей, охватывающих темы исследования всех шести кластеров научных работ (Таблица 1).

<sup>22</sup> Составлено авторами по результатам поискового запроса в базе Scopus. Условные обозначения цветом: Желтый — К-1. Роль профессионального развития государственных служащих; Красный — К-2. Цифровые компетенции государственных служащих; Зеленый — К-3. Цифровые навыки в учебных программах государственных служащих; Синий — К-4. Цифровые навыки как элемент цифровизации государственного сектора; Фиолетовый — К-5. Развитие цифровых навыков граждан; Голубой — К-6. Цифровые навыки как элемент цифровой экосистемы.

**Таблица 1. Анализ кластеров наиболее цитируемых научных работ в мире по теме «Цифровые компетенции государственных служащих» за 2010–2021 гг.<sup>23</sup>**

Цвет кластера / тема исследования	Основные идеи	Особенности для развития персонала государственной службы
1.	2.	3.
Желтый / Роль профессионального развития государственных служащих	Развитие цифровых навыков внутри государственного сектора в области ИКТ оказывает вдвое большее влияние на развитие электронного правительства, чем аутсорсинг ИКТ [Arduini et al. 2013].	Профессиональный уровень отделов ИКТ играет решающую роль при внедрении инноваций в государственный сектор.
	Профессиональные цифровые навыки позволяют успешно взаимодействовать с поставщиками ИКТ и с пользователями государственных услуг [Brown, Toze 2017].	Учет взаимодействия ключевых и вспомогательных компетенций сотрудников.
	Внедрение ИКТ само по себе не может повысить эффективность работы государственного сектора [Seri, Zanfei 2013].	Цифровизация должна сочетаться со значительными усилиями по совершенствованию профессиональных навыков сотрудников.
Красный / Цифровые компетенции государственных служащих	Различия в накоплении компетенций государственных служащих объясняют неоднородность распространения инноваций в государственном секторе [Arduini et al. 2010].	Требуется снизить различия по уровням и категориям персонала в освоении цифровых компетенций.
	Обучение цифровым компетенциям государственных служащих с помощью сети Интернет и практикоориентированного подхода позволяет сократить цифровое неравенство [Carte et al. 2011].	Сокращение цифрового неравенства сотрудников через обучение и оценку на практике.
	Успех цифровизации государственного сектора зависит от определения необходимых цифровых компетенций, сотрудничества с учебными заведениями и контроля за результатами учебного процесса [Ducci et al. 2020].	Непрерывность в обеспечении услуг ДПО на основе целенаправленного сотрудничества с университетами.
Зеленый / Цифровые навыки в учебных программах государственных служащих	Образовательные стандарты программ МРА в США не поспевают за меняющейся средой с растущими требованиями к цифровым компетенциям [Ganapati, Reddick 2016].	Учет изменений внешней среды и достижений НТР в программах ДПО для государственных служащих.
	В США еще не существует единого стандарта по обучению цифровым навыкам будущих государственных служащих [Manoharan, McQuiston 2016].	Стандартизация основных образовательных программ и программ ДПО по обучению государственных служащих.
	Необходимость включения курсов в области ИКТ в программы обучения будущих государственных служащих определяется контекстом внедрения и профессиональным требованиями, применимыми к государственным служащим отдельного региона [Van Jaarsveldt, Wessels 2015].	Учет требований и территориальной специфики развития персонала в программах ДПО для госслужащих.
Синий / Цифровые навыки как элемент цифровизации государственного сектора	Использование информационных технологий государственными служащими подталкивает группы интересов к цифровизации, а цифровое самообслуживание перекладывает часть ответственности с государства на получателей услуг [Pors 2015].	Развитие внутренней мотивации и самообразования персонала и получателей услуг.
	Существенные различия в цифровых компетенциях госслужащих и несвязные цифровые инициативы приводят к отсутствию взаимодействия на организационном уровне [Maroue et al. 2017].	Обеспечение системного развития установленных требований к персоналу и цифровых инициатив на госслужбе.

<sup>23</sup> Составлено авторами по результатам поискового запроса в базе Scopus.

Фиолетовый / Развитие цифровых навыков граждан	Цифровые навыки как предиктор электронного участия: чем выше уровень цифровых навыков у граждан, тем больше вероятность их электронного участия [Vicente, Novo 2014].	Развитие цифрового взаимодействия персонала госслужбы и населения.
	При переходе государства к управлению совместно с широким кругом субъектов гражданам необходимо приобретать новые цифровые компетенции [Breit, Salomon 2015].	Важность профессионального развития государственных служащих в соответствии с требованиями времени.
Голубой / Цифровые навыки как элемент цифровой экосистемы	За счет инвестиций в людей региональная инновационная система может успешно сочетать внедрение новых цифровых технологий с инновационными процессами и продуктами [Brunetti et al. 2020].	Необходимо внедрение новых инновационных продуктов совместно с профессиональным развитием персонала.

Анализ изученной литературы показал наличие тесной связи между развитием цифровых навыков государственных служащих и процессом цифровизации в системе государственного управления [Seri, Zanfei 2013; Ducci et al. 2020; Brunetti et al. 2020]. На наш взгляд, изменения в процессе цифровой трансформации требуют формирования новых цифровых компетенций государственных служащих, поскольку совершенствование технологической составляющей государственного учреждения должно происходить совместно с развитием социальной (знаний, навыков и культуры сотрудников) [Кайсарова 2021].

Развивать цифровые компетенции государственных служащих позволяют онлайн-возможности современного образования и подход, основанный на практике в процессе обучения [Carte et al. 2015]. С помощью сети Интернет появляется возможность выровнять возможности для обучения государственных служащих в региональном разрезе, а обучение на практике позволяет углублять знания в профессиональной области вместе с развитием умений использовать новые цифровые инструменты.

Образование, основанное на цифровых навыках, имеет важное значение для успешного управления учреждениями и организациями бюджетного сектора, поскольку сотрудники, прошедшие такую подготовку, в большей степени поддерживают инициативы электронного правительства. Особенность программ, обучающих персонал цифровым технологиям, состоит в том, чтобы сформировать навыки для управления информационно-коммуникационными продуктами, связанными с использованием компьютерных и мобильных технологий [Manoharan, McQuiston 2016]. Для лучшего взаимодействия с гражданами и бизнесом государственным служащим следует также приобрести продвинутое цифровые умения по графической визуализации информации и анализу больших данных [Dukić et al. 2017].

Профессиональное развитие цифровых компетенций государственных служащих требует построения надежной основы, обеспечивающей качественное обучение: необходимо определить актуальные для всех категорий персонала цифровые компетенции, создать правовую базу, построить сотрудничество с поставщиками образовательных услуг и технологий, а также на основе программ непрерывного обучения и организации проводить мониторинг учебного процесса и его результатов [Ducci et al. 2020]. Партнерские отношения государства с учебными заведениями позволяют государственным служащим оптимально использовать человеческий капитал территории [Brunetti et al. 2020].

Как показал обзор литературы, для проведения успешной цифровизации государственного управления необходимо направлять инвестиции в ключевую подсистему — кадровую — и развивать в ней цифровые навыки ее сотрудников. Согласно опубликованным работам, программы обучения государственных служащих должны быть направлены на развитие современных цифровых компетенций по графической визуализации и анализу данных, управлению социальными сетями и мобильными технологиями.

Однако научные публикации не раскрывают, каким цифровым компетенциям обучают современных государственных служащих в системе дополнительного профессионального образования и какие существуют успешные практики реализации таких программ.

### **Направления профессионального развития цифровых компетенций государственных служащих за рубежом**

Согласно глобальному рейтингу цифровой конкурентоспособности, США и Сингапур стабильно являются лидерами по внедрению цифровых технологий<sup>24</sup>. В основе рейтинга находятся три фактора: человеческий капитал, информационные технологии и готовность к цифровой трансформации<sup>25</sup>. Рассмотрим ТОП-15 стран рейтинга для дальнейшего изучения направлений профессионального развития цифровых навыков государственных служащих. В группе из 11 стран-лидеров были найдены организации, которые предоставляют программы ДПО для сотрудников государственного сектора (Таблица 2).

**Таблица 2. Организации, реализующие программы цифрового развития государственных служащих, в странах-лидерах в сфере цифровизации в 2020 г.<sup>26</sup>**

№	Страна / экономика	Организации, осуществляющие дополнительное образование государственных служащих
1.	США	<a href="#">Университет цифровых технологий</a>
2.	Сингапур	<a href="#">Колледж государственной службы</a>
3.	Швеция	<a href="#">Шведский институт государственного управления</a>
4.	Гонконг	<a href="#">Институт подготовки и развития государственной службы</a>
5.	Нидерланды	<a href="#">Европейский институт государственного управления</a>
6.	Южная Корея	<a href="#">Национальный институт развития человеческих ресурсов</a>
7.	Финляндия	<a href="#">Финский институт государственного управления</a>
8.	Канада	<a href="#">Цифровая академия канадской школы государственной службы</a>
9.	Великобритания	<a href="#">Академия государственных цифровых услуг; Колледж государственной службы</a>
10.	ОАЭ	<a href="#">Виртуальная академия</a>
11.	Австралия	<a href="#">Институт государственного управления Австралии</a>

Для выявления лидирующих ключевых тематик развития цифровых навыков государственных служащих за рубежом рассмотрим содержание курсов профессионального развития государственных служащих в сфере ИКТ в странах-лидерах цифровой конкурентоспособности, реализующих программы для государственных служащих в сфере информационных технологий в 2020 г. В Таблице 3 представлены наиболее часто встречающиеся направления для обучения государственных служащих в сфере ИКТ, тематики, которые используют 45% и более вышеупомянутых организаций в исследуемых странах.

<sup>24</sup> World Digital Competitiveness Ranking 2020 // IMD [Электронный ресурс]. URL: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjst8ud-sbzAhXKxIsKHTvEDNsQFnoECBEQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.imd.org%2Fglobalassets%2Fwcc%2Fdocs%2Frelease-2020%2Fdigital%2Fdigital\\_2020.pdf&usg=AOvVaw0GTZksODYTpVQL8zJcK3ri](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjst8ud-sbzAhXKxIsKHTvEDNsQFnoECBEQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.imd.org%2Fglobalassets%2Fwcc%2Fdocs%2Frelease-2020%2Fdigital%2Fdigital_2020.pdf&usg=AOvVaw0GTZksODYTpVQL8zJcK3ri) (дата обращения: 23.05.2021).

<sup>25</sup> Там же.

<sup>26</sup> Там же.

**Таблица 3. Основные направления профессионального развития цифровых навыков государственных служащих в организациях из стран-лидеров в сфере цифровизации в 2020 г.<sup>27</sup>**

№	Тематика программ	Число организаций, реализующих программы
1.	Информационная безопасность	(7 из 11) 64%
2.	Лидерство в цифровую эпоху	(7 из 11) 64%
3.	Цифровые коммуникации и взаимодействие с гражданами	(6 из 11) 55%
4.	Вызовы и новые технологии	(5 из 11) 45%
5.	СМИ и социальные сети	(5 из 11) 45%
6.	Дизайн при создании цифровых услуг, ориентированных на пользователя	(5 из 11) 45%
7.	Анализ данных и машинное обучение	(5 из 11) 45%
8.	Визуализация данных	(5 из 11) 45%

Как показал анализ, большинство программ обучения государственных служащих за рубежом (64%) ориентированы на решение проблем в двух областях: информационной безопасности и формировании успешных лидеров в цифровую эпоху. В области цифровых коммуникаций и взаимодействия с гражданами 55% программ развивают компетенции у сотрудников системы государственного управления. Например, в Сингапуре<sup>28</sup> государственных служащих обучают использовать онлайн-офис для совместного редактирования файлов с заинтересованными лицами, а в США<sup>29</sup> организуется отдельный курс обучения персонала по умению предоставлять информацию гражданам в простой форме. Вопросам управления социальными сетями и сотрудничеству со СМИ уделяется особое место в образовательных программах. Например, социальные сети в Великобритании<sup>30</sup> рассматриваются как инструмент для повышения инноваций. Навыкам работы с данными (их анализу, интерпретации и графической визуализации, дружелюбной для пользователя) при создании государственных услуг обучаются слушатели почти половины изученных образовательных программ.

Отметим, что направления изучения цифровых технологий государственными служащими разнообразны в каждой стране, но, на наш взгляд, можно выделить общие тенденции формирования компетенций в сфере ИКТ: забота об информационной безопасности, обучение руководителей цифровой трансформации и развитие навыков всех категорий сотрудников в области цифровых коммуникаций.

<sup>27</sup> Составлено по World digital competitiveness ranking 2020 // IMD [Электронный ресурс]. URL: [https://www.google.com/ur?sa=t&rct=i&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjst8ud-sbzAhXKxIsKHTvEDNsQFnoECBEQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.imd.org%2Fglobalassets%2Fwcc%2Fdocs%2Frelease-2020%2Fdigital%2Fdigital\\_2020.pdf&usq=AOvVaw0GTzksODYTpvQL8zJcK3ri](https://www.google.com/ur?sa=t&rct=i&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjst8ud-sbzAhXKxIsKHTvEDNsQFnoECBEQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.imd.org%2Fglobalassets%2Fwcc%2Fdocs%2Frelease-2020%2Fdigital%2Fdigital_2020.pdf&usq=AOvVaw0GTzksODYTpvQL8zJcK3ri) (дата обращения: 23.05.2021).

<sup>28</sup> Civil Service College // A Singapore Government Agency Website [Электронный ресурс]. URL: <https://www.csc.gov.sg/> (дата обращения: 29.07.2021).

<sup>29</sup> GSA's DigitalGov University // US General Services Administration [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gsa.gov/about-us/events-and-training/gsa-training-programs/training-for-federal-employees/technology-management-training/gsas-digitalgov-university> (дата обращения: 28.07.2021).

<sup>30</sup> Training & Development for the Public Sector & Civil Service // Civil Service College [Электронный ресурс]. URL: <https://www.civilservicecollege.org.uk/> (дата обращения: 28.03.2021).

**Передовые практики обучения цифровым компетенциям государственных служащих в России**

В России в рамках федерального проекта «Кадры для цифровой экономики»<sup>31</sup> внедряются программы профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Согласно аналитическому обзору изменений в цифровой экономике в 2018–2019 гг.<sup>32</sup>, основной образовательной платформой для программ по развитию навыков в сфере ИКТ является [Университет 20.35](#). За 2019 год он подготовил более 5 тыс. руководителей по работе с данными. Самой массовой организацией по обучению сотрудников государственного сектора является Центр подготовки руководителей цифровой трансформации ВШГУ РАНХиГС, где в 2019 году прошли обучение 13 тыс. государственных и муниципальных служащих<sup>33</sup>. Рассмотрим образовательные программы в сфере цифровых технологий, предлагаемые данными центрами для обучения, по категориям подходящих гражданских служащих и содержанию программ за 2020 год (Таблица 4).

**Таблица 4. Программы ДПО по обучению цифровым навыкам государственных и муниципальных служащих передовых российских центров за 2020 год<sup>34</sup>**

№	Название программы	Категория слушателей	Основные дисциплины программы
1.	2.	3.	4.
1. Центр подготовки руководителей цифровой трансформации ВШГУ РАНХиГС			
2.	«Руководитель цифровой трансформации»	Заместители федеральных министров и руководители служб	1) содержание и рамка цифровой трансформации; 2) цифровая трансформация госуправления; 3) архитектура организации; 4) организационные изменения и технологии; 5) безопасность, Big Data, искусственный интеллект; 6) кросс-индустриальный опыт в трансформации государственного управления и внедрении платформенных решений; 7) презентация проектов.
3.	«Реализация проектов цифровой трансформации»	Руководители цифровой трансформации регионального органа исполнительной власти и участников проектных офисов по цифровому развитию федерального исполнительного органа власти	1) цифровое развитие; 2) организационная культура; 3) инструменты управления; 4) работа с данными; 5) цифровые технологии; 6) IT-инфраструктура; 7) презентация проектов.
4.	«Цифровая трансформация и цифровая экономика»	Государственные служащие регионального и муниципального уровней власти	1) введение и базовые понятия цифровой экономики, цифровой трансформации; 2) модель цифровой трансформации; 3) кадры в рамках цифровой экономики; 4) создание цифровых проектов.

<sup>31</sup> Кадры для цифровой экономики // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/866/> (дата обращения: 01.08.2021).

<sup>32</sup> Кадры для цифровой экономики // Цифровая экономика Российской Федерации 2018–2019 гг. [Электронный ресурс]. URL: [https://digest.data-economy.ru/annual-report-2019\\_hr](https://digest.data-economy.ru/annual-report-2019_hr) (дата обращения: 10.08.2021).

<sup>33</sup> Развитие компетенций работы с данными и цифровыми технологиями у непрофильных специалистов // Цифровая экономика Российской Федерации 2018–2019 гг. [Электронный ресурс]. URL: [https://digest.data-economy.ru/annual-report-2019\\_Razvitie\\_kompetencij\\_u\\_neprofilnyh\\_spezialistov](https://digest.data-economy.ru/annual-report-2019_Razvitie_kompetencij_u_neprofilnyh_spezialistov) (дата обращения: 10.08.2021).

<sup>34</sup> Составлено авторами по Центр подготовки руководителей и команд цифровой трансформации // CDTO RANEPa [Электронный ресурс]. URL: <https://cdto.ranepa.ru> (дата обращения: 21.05.2021); Программы развития антикризисных лидеров и команд цифровой экономики // Clickcdo [Электронный ресурс]. URL: <https://clickcdo.ru> (дата обращения: 22.05.2021).

5.	«Основы цифровой трансформации»	Государственные служащие уровня заместителя руководителя отдела и выше	1) базовая часть: цифровое развитие; 2) вариативная часть: <ul style="list-style-type: none"> <li>• инструменты управления;</li> <li>• работа с данными;</li> <li>• организационная культура и команда цифровой трансформации;</li> <li>• ИТ-инфраструктура и сквозные технологии.</li> </ul>
2. Центр компетенций по кадрам для цифровой экономики на базе Университета 20.35			
1.	Программа для командного участия (КЛИК-СДО)	Представители федеральной и региональной власти, отвечающие за реализацию национальной программы «Цифровая экономика»	1) введение в управление на основе данных; 2) правовые аспекты управления на основе данных; 3) технологические аспекты управления на основе данных: <ul style="list-style-type: none"> <li>• подготовка и архитектура данных;</li> <li>• искусственный интеллект и большие данные;</li> <li>• методы анализа данных и машинного обучения;</li> <li>• визуализация данных;</li> <li>• экспертиза данных и систем;</li> <li>• ведение проектов по управлению данными;</li> <li>• подготовка данных;</li> <li>• введение в методы программной инженерии.</li> </ul> 4) организационные аспекты управления на основе данных; 5) отраслевые аспекты управления на основе данных.

Как видно из таблицы, четыре из пяти образовательных программ для государственных служащих в сфере цифровизации ориентированы на обучение руководителей и заместителей руководителей федеральных и региональных органов исполнительной власти и участников проектных офисов, отвечающих за проведение цифровой трансформации. Программы обучения лидеров направлены на проектную деятельность и на изучение влияния технологий на организационную жизнь. Курсы по повышению квалификации, доступные для всех государственных и муниципальных служащих, направлены на изучение основных понятий и процессов развития цифровой экономики и на базовое овладение навыками по работе с данными. Приоритетом ДПО является обучение цифровым компетенциям сотрудников руководящих должностей и решение проблемы по нехватке управленцев в сфере внедрения новых технологий и проектов.

### **Выводы и рекомендации**

Мы считаем, что понятие профессионального развития государственных служащих можно определить как совершенствование уровня квалификации для более качественного выполнения профессиональных обязанностей и соответствия требованиям условий социально-экономической среды. Подтверждено, что в современных условиях для соответствия квалификаций сотрудников государственного сектора меняющейся профессиональной среде необходимо развивать цифровые компетенции, которые включают в себя не только технические знания и умения в специализированной среде, но и личностные качества, цифровую культуру.

Развитие компетенций в области информационных технологий является основой цифровой трансформации государственного управления. Цифровизация изменяет социальные отношения внутри и за пределами государственного сектора: требует совершенствования рабочих практик и цифровых навыков государственных служащих. Раскрывая проблему развития цифровых компетенций персонала системы государственного управления с помощью изучения тематических направлений обучения сотрудников государственного сектора за рубежом, удалось выявить, что ключевыми сегодня являются следующие три направления: информационная безопасность, лидерство в цифровую эпоху и цифровые коммуникации и взаимодействие с гражданами.

Несмотря на то, что реализация национального проекта «Цифровая экономика» в России предусматривает обучение государственных служащих новым навыкам работы с информационными технологиями, законодательным пробелом сегодня являются виды

таких компетенций для программ ДПО. Эта неопределенность подталкивает образовательные организации к созданию своих моделей, вариантов предложения разных курсов по обучению в области информационных технологий.

По результатам исследования были выявлены основные направления развития цифровых навыков государственных служащих в России и мире. Российская практика во многом схожа с зарубежной. Успешные ДПО ориентированы на обучение руководителей и лидеров цифровой трансформации, всех тех, кто сможет реализовывать отдельные

ИТ-проекты в организациях и учреждениях. Курсы по повышению квалификации, доступные для государственных и муниципальных служащих всех уровней власти в России, направлены на изучение базовых понятий в области цифровой экономики и на формирование навыков по работе с данными. Программы обучения для отечественных государственных служащих нуждаются во включении современных цифровых компетенций по графической визуализации и анализу больших данных, управлению социальными сетями и мобильными технологиями.

На основе анализа зарубежных программ профессионального развития государственных служащих выявлено, что в 11 странах-лидерах по цифровому развитию уделяется особое внимание таким направлениями обучения в образовательных программах по ИКТ, как безопасность, руководство и коммуникации в цифровую эпоху. Авторы считают целесообразным включить эти тематические блоки в тематические направления ДПО в российской практике и развивать их.

#### **Список литературы:**

Бабкин А.В., Буркальцева Д.Д., Костень Д.Г., Воробьев Ю.Н. Формирование цифровой экономики в России: сущность, особенности, техническая нормализация, проблемы развития // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2017. Т. 10. № 3. С. 9–25. DOI: 10.18721/JE.10301.

Борщевский Г.А., Калмыков Н.Н. Современные приоритеты профессионального развития государственных гражданских служащих // *Ars Administrandi*. 2017. Т. 9. № 4. С. 550–569. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-550-569.

Васильева Е.В. Компетентностный подход в государственной службе: какие знания и навыки выбирают госслужащие? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 4. С. 120–144.

Васильева Е.В., Пуляева В.Н., Юдина В.А. Развитие цифровых компетенций государственных гражданских служащих Российской Федерации // Бизнес-информатика. 2018. № 4(46). С. 28–42. DOI: 10.17323/1998-0663.2018.4.28.42.

Гаркавцева А.С., Шахворостов Г.И. Об актуальности и рекомендациях по реализации национального проекта «Цифровая экономика» // Регион: системы, экономика, управление. 2019. № 4(47). С. 48–53. DOI: 10.22394/1997-4469-2019-47-4-48-53.

Кайсарова В.П. О профессиональных компетенциях data culture государственных служащих при работе с данными в регионе // Труд в современной российской экономике: социальное измерение. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2021. С. 202–220.

Леонтьева Л.С., Кудина М.В., Воронов А.С., Сергеев С.С. Формирование национального цифрового суверенитета в условиях дифференциации пространственного развития // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. № 84. С. 277–299. DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-277-299.

Островский А.В., Кудина М.В. Новая парадигма образования в эпоху цифровой трансформации государства // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 78. С. 229–244. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10041.

- Arduini D., Belotti F., Denni M., Giungato G., Zanfei A. Technology Adoption and Innovation in Public Services the Case of E-Government in Italy // *Information Economics and Policy*. 2010. Vol. 22. No. 3. P. 257–275. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.infoecopol.2009.12.007>.
- Arduini D., Denni M., Lucchese M., Nurra A., Zanfei A. The Role of Technology, Organization and Contextual Factors in the Development of E-Government Services: An Empirical Analysis on Italian Local Public Administrations // *Structural Change and Economic Dynamics*. 2013. Vol. 27. P. 177–189. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2013.06.007>.
- Breit E., Salomon R. Making the Technological Transition — Citizens' Encounters with Digital Pension Services // *Social Policy & Administration*. 2015. Vol. 49. Is. 3. P. 299–315. DOI: <https://doi.org/10.1111/spol.12093>.
- Brown D.C.G., Toze S. Information Governance in Digitized Public Administration // *Canadian Public Administration*. 2017. Vol. 60. Is. 4. P. 581–604. DOI: <https://doi.org/10.1111/capa.12227>.
- Brunetti F., Matt D.T., Bonfanti A., De Longhi A., Pedrini G., Orzes G. Digital Transformation Challenges: Strategies Emerging from a Multi-Stakeholder Approach // *The TQM Journal*. 2020. Vol. 32. Is. 4. P. 697–724. DOI: [10.1108/TQM-12-2019-0309](https://doi.org/10.1108/TQM-12-2019-0309).
- Carte T.A., Dharmasiri A., Perera T. Building IT Capabilities: Learning by Doing // *Information Technology for Development*. 2011. Vol. 17. Is. 4. P. 289–305. DOI: <https://doi.org/10.1080/02681102.2011.604083>.
- Ducci G., Materassi L., Solito L. Re-Connecting Scholars' Voices: An Historical Review of Public Communication in Italy and New Challenges in the Open Government Framework // *Partecipazione e conflitto*. 2020. Vol. 3. Is. 2. P. 1062–1084. DOI: [10.1285/i20356609v13i2p1062](https://doi.org/10.1285/i20356609v13i2p1062).
- Dukić D., Dukić G., Bertović N. Public Administration Employees' Readiness and Acceptance of E-Government: Findings from a Croatian Survey // *Information Development*. 2017. Vol. 33. Is. 5. P. 525–539. DOI: <https://doi.org/10.1177/0266666916671773>.
- Ganapati S., Reddick C.G. An Ostrich Burying Its Head in the Sand? The 2009 NASPAA Standards and Scope of Information Technology and E-Government Curricula // *Journal of Public Affairs Education*. 2016. Vol. 22. Is. 2. P. 267–286. DOI: <https://doi.org/10.1080/15236803.2016.12002245>.
- Manoharan A.P., McQuiston J. Technology and Pedagogy: Information Technology Competencies in Public Administration and Public Policy Programs // *Journal of Public Affairs Education*. 2016. Vol. 22. Is. 2. P. 175–186. DOI: <https://doi.org/10.1080/15236803.2016.12002239>.
- Maroye L., van Hooland S., Aranguren Celorrio F., Soyez S., Losdyck B., Vanreck O., de Terwangne S. Managing Electronic Records Across Organizational Boundaries: The Experience of the Belgian Federal Government in Automating Investigation Processes // *Records Management Journal*. 2017. Vol. 27. Is. 1. P. 69–83. DOI: [10.1108/RMJ-11-2015-0037](https://doi.org/10.1108/RMJ-11-2015-0037).
- Pors A.S. Becoming Digital — Passages to Service in the Digitized Bureaucracy // *Journal of Organizational Ethnography*. 2015. Vol. 4. Is. 2. P. 177–192. DOI: [10.1108/JOE-08-2014-0031](https://doi.org/10.1108/JOE-08-2014-0031).
- Seri P., Zanfei A. The Co-Evolution of ICT, Skills and Organization in Public Administrations: Evidence from New European Country-Level Data // *Structural Change and Economic Dynamics*. 2013. Vol. 27(C). P. 160–176. DOI: [10.1016/j.strueco.2013.07.003](https://doi.org/10.1016/j.strueco.2013.07.003).
- Van Jaarsveldt L.C., Wessels J.S. Information Technology Competence in Undergraduate Public Administration Curricula at South African Universities // *International Review of Administrative Sciences*. 2015. Vol. 81. Is. 2. P. 412–429. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852314546584>.
- Vicente M.R., Novo A. An Empirical Analysis of E-Participation. The Role of Social Networks and E-Government Over Citizens' Online Engagement // *Government Information Quarterly*. 2014. Vol. 31. Is. 3. P. 379–387. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.12.006>.

**References:**

- Arduini D., Belotti F., Denni M., Giungato G., Zanfei A. (2010) Technology Adoption and Innovation in Public Services the Case of E-Government in Italy. *Information Economics and Policy*. Vol. 22. No. 3. P. 257–275. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.infoecopol.2009.12.007>.
- Arduini D., Denni M., Lucchese M., Nurra A., Zanfei A. (2013) The Role of Technology, Organization and Contextual Factors in the Development of E-Government Services: An Empirical Analysis on Italian Local Public Administrations. *Structural Change and Economic Dynamics*. Vol. 27. P. 177–189. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2013.06.007>.
- Babkin A.V., Burkaltseva D.D., Kosten D.G., Vorobey Yu.N. (2017) Formation of Digital Economy in Russia: Essence, Features, Technical Normalization, Development Problems. *Nauchno-tekhnicheskie vedomosti Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo politekhnicheskogo universiteta. Ekonomicheskie nauki*. Vol. 10. No. 3. P. 9–25. DOI: 10.18721/JE.10301.
- Borshevskiy G.A., Kalmykov N.N. (2017) Priorities in Civil Servants' Professional Development. *Ars Administrandi*. Vol. 9. No. 4. P. 550–569. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-550-569.
- Breit E., Salomon R. (2015) Making the Technological Transition — Citizens' Encounters with Digital Pension Services. *Social Policy & Administration*. Vol. 49. Is. 3. P. 299–315. DOI: <https://doi.org/10.1111/spol.12093>.
- Brown D.C.G., Toze S. (2017) Information Governance in Digitized Public Administration. *Canadian Public Administration*. Vol. 60. Is. 4. P. 581–604. DOI: <https://doi.org/10.1111/capa.12227>.
- Brunetti F., Matt D.T., Bonfanti A., De Longhi A., Pedrini G., Orzes G. (2020) Digital Transformation Challenges: Strategies Emerging from a Multi-Stakeholder Approach. *The TQM Journal*. Vol. 32. Is. 4. P. 697–724. DOI: [10.1108/TQM-12-2019-0309](https://doi.org/10.1108/TQM-12-2019-0309).
- Carte T.A., Dharmasiri A., Perera T. (2011) Building IT Capabilities: Learning by Doing. *Information Technology for Development*. Vol. 17. Is. 4. P. 289–305. DOI: <https://doi.org/10.1080/02681102.2011.604083>.
- Ducci G., Materassi L., Solito L. (2020) Re-Connecting Scholars' Voices: An Historical Review of Public Communication in Italy and New Challenges in the Open Government Framework. *Partecipazione e conflitto*. Vol. 3. Is. 2. P. 1062–1084. DOI: 10.1285/i20356609v13i2p1062.
- Dukić D., Dukić G., Bertović N. (2017) Public Administration Employees' Readiness and Acceptance of E-Government: Findings from a Croatian Survey. *Information Development*. Vol. 33. Is. 5. P. 525–539. DOI: <https://doi.org/10.1177/0266666916671773>.
- Ganapati S., Reddick C.G. (2016) An Ostrich Burying Its Head in the Sand? The 2009 NASPAA Standards and Scope of Information Technology and E-Government Curricula. *Journal of Public Affairs Education*. Vol. 22. Is. 2. P. 267–286. DOI: <https://doi.org/10.1080/15236803.2016.12002245>.
- Garkavtseva A.S., Shahvorostov G.I. (2019) On the Relevance and Recommendations for Implementation of the National Project "Digital Economy". *Region: sistemy, ekonomika, upravlenie*. No. 4(47). P. 48–53. DOI: 10.22394/1997-4469-2019-47-4-48-53.
- Kaisarova V.P. (2021) The Professional Competencies of Data Culture Civil Servants When Working with Data in the Region. *Trud v sovremennoy rossiyskoy ekonomike: sotsial'noye izmereniye*. Saint Petersburg: Izd-vo S.-Peterb. un-ta. P. 202–220.
- Leontieva L.S., Kudina M.V., Voronov A.S., Sergeev S.S. (2021) Creating National Digital Sovereignty in the Context of Spatial Development Differentiation. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 84. P. 277–299. DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-277-299.
- Manoharan A.P., McQuiston J. (2016) Technology and Pedagogy: Information Technology Competencies in Public Administration and Public Policy Programs. *Journal of Public Affairs Education*. Vol. 22. Is. 2. P. 175–186. DOI: <https://doi.org/10.1080/15236803.2016.12002239>.

Maroye L., van Hooland S., Aranguren Celorrio F., Soyez S., Losdyck B., Vanreck O., de Terwangne S. (2017) Managing Electronic Records Across Organizational Boundaries: The Experience of the Belgian Federal Government in Automating Investigation Processes. *Records Management Journal*. Vol. 27. Is. 1. P. 69–83. DOI: [10.1108/RMJ-11-2015-0037](https://doi.org/10.1108/RMJ-11-2015-0037).

Ostrovsky A.V., Kudina M.V. (2020) New Educational Paradigm in the Era of State Digital Transformation. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 78. P. 229–244. DOI: [10.24411/2070-1381-2020-10041](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10041).

Pors A.S. (2015) Becoming Digital — Passages to Service in the Digitized Bureaucracy. *Journal of Organizational Ethnography*. Vol. 4. Is. 2. P. 177–192. DOI: [10.1108/JOE-08-2014-0031](https://doi.org/10.1108/JOE-08-2014-0031).

Seri P., Zanfei A. (2013) The Co-Evolution of ICT, Skills and Organization in Public Administrations: Evidence from New European Country-Level Data. *Structural Change and Economic Dynamics*. Vol. 27(C). P. 160–176. DOI: [10.1016/j.strueco.2013.07.003](https://doi.org/10.1016/j.strueco.2013.07.003).

Van Jaarsveldt L.C., Wessels J.S. (2015) Information Technology Competence in Undergraduate Public Administration Curricula at South African Universities. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 81. Is. 2. P. 412–429. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852314546584>.

Vasilieva E.V. (2018) Competence Approach in Public Service: What Knowledge and Skills Do Civil Servants Choose? *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya*. No. 4. P. 120–144.

Vasilieva E.V., Pulyaeva V.N., Yudina V.A. (2018a) Digital Competence Development of State Civil Servants in the Russian Federation. *Biznes-informatika*. No. 4(46). P. 28–42. DOI: [10.17323/1998-0663.2018.4.28.42](https://doi.org/10.17323/1998-0663.2018.4.28.42).

Vicente M.R., Novo A. (2014) An Empirical Analysis of E-Participation. The Role of Social Networks and E-Government Over Citizens' Online Engagement. *Government Information Quarterly*. Vol. 31. Is. 3. P. 379–387. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.12.006>.

Дата поступления/Received: 14.08.2021