

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ М.В.ЛОМОНОСОВА



Факультет
государственного
управления

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ISSN 2070-1381

ЭЛЕКТРОННЫЙ ВЕСТНИК

PUBLIC ADMINISTRATION
E-journal

87
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, декан факультета государственного управления (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);

Галкин И.В. — кандидат исторических наук (МГУ, Россия);

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

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

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

Клементьев Д.С. — доктор философских наук (МГУ, Россия);

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

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

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

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

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

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

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

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

Пурлик В.М. — кандидат экономических 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);

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 праву, экономике, социологии, истории и политологии (с 22 октября 2010 года).

Журнал выходит 6 раз в год. Все номера находятся в свободном доступе на сайте: <http://e-journal.spa.msu.ru/>.

Адрес редакции: 119992, Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, корп. 4, каб. А-701.

Тел.: (495) 930-85-71. E-mail: 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. Petrulin — 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. Petrulin — 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); I

Iya V. Galkin — PhD (MSU, Russia);

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

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

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

Dmitry S. Klementiev — DSc (Philosophy) (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);

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

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

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

Vyacheslav M. Purlik — 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);

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: <http://ee-journal.spa.msu.ru/>.

Address: 119992, Moscow, Lomonosovskiy prospekt 27/4, room A-701.

Telephone: (495) 930-85-71. E-mail: e-journal@spa.msu.ru

Содержание

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

*Горин Николай Владимирович; Абрамова Надежда Леонидовна; Нечаева Светлана Владимировна;
Головихина Ольга Сергеевна*

Воспитание у населения востребованного отношения к атомной энергетике 7

Nikolay V. Gorin; Nadezhda L. Abramova; Svetlana V. Nechaeva; Olga S. Golovikhina

Fostering Respectful Attitude towards Nuclear Industry

Данилюк Елена Сергеевна

Сопоставление полномочий органов местного управления Республики Беларусь с показателями оценки эффективности их работы 19

Elena S. Daniliuk

Comparison of Local Government Bodies Competence in the Republic of Belarus with Indicators for Assessing Their Effectiveness

Краснощеков Никита Алексеевич

Письмо Отдела агитации и пропаганды ЦК КПСС по союзным республикам о порядке освещения американской выставки в Москве (1959 г.) 31

Nikita A. Krasnoshchekov

Letter of Agitation and Propaganda Department (CPSU Central Committee) for the Union Republics on the Procedure for Covering the American Exhibition in Moscow (1959)

Логунцова Ирина Вячеславовна

Особенности развития туризма в Арктической зоне России 39

Loguntsova Irina Vyacheslavovna

Special Features of Russian Arctic Tourism

Сидоров Александр Валентинович

Наращение кризисных явлений в экономике СССР: оценка руководством страны (осень 1989 года) 48

Alexander V. Sidorov

Growing Crisis in the USSR Economy: An Assessment by the Country's Leadership (Autumn 1989)

Коммуникационный менеджмент и стратегическая коммуникация в государственном управлении

Communication management and strategic communication in public administration

Вершинина Мария Александровна

Цифровые каналы взаимодействия власти и общества: новые практики коммуникации и отбор технологий 61

Maria A. Vershinina

Digital channels of Interaction between Government and Society: New Communication Practices and Technology Selection

Вострова Евгения Игоревна

Социально-коммуникативная технология повышения туристической привлекательности регионов России (на примере туристических передач и рекламы на телевидении) 72

Evgeniia I. Vostrova

**Socio-Communicative Technologies Increasing Tourist Attractiveness of the Russian Regions
(on the Example of Tourist Programs and Advertising on Television)**

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

Найдеров Юрий Вячеславович

**Сочинский субрегион как политико-административная единица:
особенности и перспективы** 83

Yuri V. Naiderov

Sochi Sub-Region as a Political and Administrative Unit: Features and Perspectives

Селезнева Антонина Владимировна; Зиненко Виктория Евгеньевна

**Молодежная политика как фактор формирования гражданского самосознания российской
молодежи: политико-психологический анализ** 96

Antonina V. Selezneva; Viktoria Ye. Zinenko

**Youth Policy as a Factor of Forming Russian Youth Civic Self-Consciousness:
Political and Psychological Analysis**

**Экономические вопросы управления
Economic questions in administration**

Ахмерова Алсу Мунировна

Влияние кризиса пандемии COVID-19 на поведение фирм и потребителей 105

Alsu M. Akhmerova

COVID-19 Pandemic Crisis Impact on the Behavior of Firms and Consumers

Матвеева Людмила Константиновна; Никифоров Илья Игоревич

**Некоторые итоги социально-экономического развития Дальневосточного федерального
округа за период 2012–2020 гг.** 113

Ludmila K. Matveeva; Ilya I. Nikiforov

**Some Results of Far Eastern Federal District Social and Economic Development
in 2012–2020**

Палкина Елена Сергеевна; Кангур Юрий Владимирович

**Особенности определения и анализа трудоемкости и производительности труда при
проектировании судов** 129

Elena S. Palkina; Yuri V. Kangur

**Features of Determining and Analysing Labour Intensity and Labour Productivity
in Ship Designing**

**Региональная экономика
Regional economy**

Морева Евгения Львовна

**Высокотехнологичные сектора на пространстве Евразийского экономического союза:
проблемы и возможности регионального управления** 140

Eugenia L. Moreva

High-Tech Sectors in EAEU: The Regional Governance' Problems and Opportunities

Социология управления
Management sociology

Григорьева Наталия Сергеевна

**Совершенствование контроля и регламента органов государственной власти как условие
эффективности законотворческой деятельности** 151

Nataliya S. Grigorieva

**Improvement of Public Authorities Control and Regulation as a Condition for Effective Legislative
Activity**

Маркеева Анна Валерьевна; Сinyaков Алексей Викторович

**Влияние новостного контента на межпоколенческие взаимодействия
в современной России** 158

Anna V. Markeeva; Aleksey V. Sinyakov

News Content Impact on Intergenerational Interaction in Russia

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

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-87-7-18

Воспитание у населения востребованного отношения к атомной энергетике

Горин Николай Владимирович¹

Кандидат физико-математических наук, ФГУП «РФЯЦ-ВНИИТФ имени академика Е.И. Забабахина», Снежинск, РФ.

E-mail: n.gorin@vniitf.ru

SPIN-код РИНЦ: [8826-7307](#)

ORCID ID: [0000-0001-7468-1492](#)

Абрамова Надежда Леонидовна

Кандидат педагогических наук, заведующий кафедрой биологии, химии, экологии и методики их преподавания, Уральский государственный педагогический университет, Екатеринбург, РФ.

E-mail: abramova_nadin@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [9566-0083](#)

ORCID ID: [0000-0003-1841-0035](#)

Нечаева Светлана Владимировна

Кандидат исторических наук, доцент, ЧФ РАНХиГС, Челябинск, РФ.

E-mail: nechaeva@chel.ranepa.ru

SPIN-код РИНЦ: [2342-4497](#)

ORCID ID: [0000-0003-3400-8628](#)

Головихина Ольга Сергеевна

Советник, ФГУП «НО РАО», Москва, РФ.

E-mail: OSGolovikhina@rosatom.ru

SPIN-код РИНЦ: [3121-8253](#)

ORCID ID: [0000-0002-2552-4586](#)

Аннотация

Настоящей статьей авторы хотели бы привлечь внимание научной общественности к одной из важнейших государственных проблем — к назревшей необходимости переориентации современной энергетики с углеводородных энергоносителей на экологически чистую атомную энергетику. Отмечено, что все материальные блага современной цивилизации стали доступны благодаря энергетике, но одновременно она ответственна за загрязнение окружающей среды и, возможно, за глобальное потепление. В научной среде сложилось понимание, что человечество должно прекратить сжигание углеводородных энергоносителей и перейти на единственную экологически чистую атомную энергетику. Однако понимание этой истины в обществе еще не установилось, значительная часть населения живет иллюзиями решения экологических проблем за счет солнечной и ветровой энергетики. Показана назревшая необходимость востребованного отношения населения к атомной энергетике, хотя во многих странах пока не удалось добиться даже лояльного отношения к ней. Отмечено, что если востребованное отношение к атомной энергетике сложится у общественности и авторитетных групп населения — у педагогов, журналистов, депутатов, специалистов местных органов самоуправления, то оно неизбежно передастся населению, прежде всего школьникам и молодежи, которые вскоре будут определять основные направления развития страны. В результате в жизнь вступит новое поколение молодежи с новым отношением к атомной энергетике. Поэтому предложено начинать воспитание востребованного отношения к атомной энергетике с педагогов, школьников и студентов и одновременно с авторитетных групп населения. Названы источники доброкачественной информации об атомной отрасли для журналистов, депутатов и блогеров, стремящихся сохранить и расширить свою аудиторию. Показана необходимость введения в программы обучения школьников и студентов специализированной дисциплины «Радиационно-экологическая грамотность» и других альтернативных форматов просвещения молодежи. За последние годы отобрана и систематизирована надежная информация для работы с разными группами населения и отработан ряд педагогических методик, на основе которых можно подготовить такую дисциплину.

Ключевые слова

Атомная энергетика, общественность, авторитетные категории населения, востребованное отношение к атомной энергетике, загрязнение окружающей среды.

Fostering Respectful Attitude towards Nuclear Industry

Nikolay V. Gorin²

PhD, Russian Federal Nuclear Center — Zababakhin All-Russia Research Institute of Technical Physics, Snezhinsk, Russian Federation.

E-mail: n.gorin@vniitf.ru

ORCID ID: [0000-0001-7468-1492](#)

Nadezhda L. Abramova

PhD, Associate Professor, Head of Department of Biology, Chemistry, Ecology and Their Teaching Methods, Ural State Pedagogical University, Ekaterinburg, Russian Federation.

E-mail: abramova_nadin@mail.ru

ORCID ID: [0000-0003-1841-0035](#)

¹ Корреспондирующий автор.

² Corresponding author.

Svetlana V. Nechaeva

PhD, Associate Professor, Chelyabinsk Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk, Russian Federation.

E-mail: nechaeva@chel.ranepa.ru

ORCID ID: [0000-0003-3400-8628](https://orcid.org/0000-0003-3400-8628)

Olga S. Golovikhina

Councilor, National Operator for Radioactive Waste Management, Moscow, Russian Federation.

E-mail: OSGolovikhina@rosatom.ru

ORCID ID: [0000-0002-2552-4586](https://orcid.org/0000-0002-2552-4586)

Abstract

The authors of this article would like to draw scientists' attention to one of the most important national problems, namely, the need of changing the source of energy from hydrocarbons to environmentally friendly nuclear power production. It is noted that all the creature comforts of the modern world are available because of the power production industry, but at the same time this industry causes environment pollution and, probably, global warming. The scientists have come to the idea that the humanity should stop burning hydrocarbons and start using nuclear as the only environment friendly source of energy. Nevertheless, people are still far from understanding this problem. The significant part of the population believes that it is possible to solve ecological problems with solar and wind energy. The paper shows the need of broad masses respectful attitude towards nuclear industry, nevertheless in many countries the majority is not even loyal to it. It is noted that if respectful attitude towards nuclear industry will be fostered among wide public and influencers (such as teachers, journalists, deputies, local authority specialists), it will inevitably be promoted to the population and, first of all, to the school kids and the youth, who will soon determine the main trends in the state development. As a result, the new generation of the youth, who will soon be the key stakeholders, will be loyal to the nuclear. For this reason, it is proposed to promote the idea of respectful attitude towards nuclear industry among teachers, school children, and influencers. The sources of positive information about nuclear industry for journalists, deputies, and bloggers, interested in retaining and increasing the audience, are provided. The necessity of introducing such a specific discipline as Radio-environmental awareness is shown. In the recent years the great amount of reliable information has been processed and arranged. It can be used to work with various groups of people and a number of teaching techniques, that can be used for such a course, have been developed.

Keywords

Nuclear energy, wide public, influencers, respectful attitude towards nuclear energy, environmental pollution.

Введение

Настоящей статьей авторы хотели бы привлечь внимание научной общественности к одной из важнейших государственных проблем — к назревшей необходимости переориентации энергетики с углеводородных энергоносителей на экологически чистую атомную энергетику и переходу на востребованное отношение к развитию атомной энергетики у населения и заинтересованной общественности. Для этого потребуются относительно небольшие корректировки в школьных и институтских программах обучения: проведение занятий по повышению радиационно-экологической и энергетической грамотности. Дополнительно ввести их в загруженные современные школьные учебные программы весьма проблематично, но необходимость формирования востребованного отношения к атомной энергетике становится все более актуальной, и, скорее всего, придется принимать решение на достаточно высоком государственном уровне и вводить в учебные программы курс «Радиационная грамотность». В результате у школьников, которые в скором времени станут активной частью взрослого населения, может быть воспитано востребованное отношение к развитию экологически чистой атомной энергетики, и, как следствие, могут быть решены проблемы загрязнения окружающей среды, роста парникового эффекта и, возможно, глобального потепления. Проблема актуальна, что подтверждается позицией Президента и Правительства РФ³.

В настоящее время развитие атомной отрасли невозможно без поддержки населения и общественности. Необходимость информирования общественности предусмотрена документами МАГАТЭ⁴, обязательное обсуждение с общественностью планов размещения, строительства, эксплуатации объектов атомной отрасли определено в российском законодательстве⁵ и в ряде

³ Прямая линия Президента РФ 30.06.21 // Вести [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vesti.ru/video/2313066> (дата обращения: 01.02.2021).

⁴ Привлечение заинтересованных сторон к решению ядерных вопросов. INSAG-20 // IAEA [Электронный ресурс]. URL: https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/PUB1276_R_web.pdf (дата обращения: 02.02.2021); Stakeholder Involvement Throughout the Life Cycle of Nuclear Facilities // IAEA [Электронный ресурс]. URL: https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1520_web.pdf (дата обращения: 02.02.2021); Communication and Stakeholder Involvement in Environmental Remediation Projects // IAEA [Электронный ресурс]. URL: https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1629_web.pdf (дата обращения: 02.02.2021).

⁵ Федеральный закон «Об экологической экспертизе» № 174-ФЗ от 23.11.1995 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8515/ (дата обращения: 02.02.2021); Постановление правительства «Об утверждении положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы» ПП РФ № 698 от 11.06.1996 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10724/ (дата обращения: 02.02.2021); Приказ Госкомэкологии РФ «Об утверждении Положения об ОВОС» № 372 от 16.05.2000 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27864/ (дата обращения: 02.02.2021).

международных документов⁶. Поэтому без поддержки и участия общественности (населения) обеспечить развитие атомной отрасли невозможно, а необходимость ее развития уже становится актуальной⁷. К сожалению, простой поддержки развития в настоящее время уже недостаточно, необходимо, чтобы общество требовало от власти строительства атомной, а не углеводородной станции.

Население поддержит востребованное отношение к атомной энергетике, если, во-первых, его убедят в необходимости отказа от углеводородных энергоносителей и, во-вторых, оно поверит в достаточный уровень культуры безопасности специалистов Госкорпорации «Росатом» и ее организаций. В статье представлена информация, на основе которой можно подготовить аргументацию для убеждения в назревшей необходимости воспитания в обществе востребованного отношения к атомной энергетике. Одновременно представлен краткий перечень публикаций, иллюстрирующих культуру безопасности в атомной отрасли на примерах разноплановых работ (технологических, экспериментальных, расчетных и пр.) одного из научных центров (ФГУП РФЯЦ-ВНИИТФ, г. Снежинск, Челябинская обл.).

Понятие «культура безопасности» впервые было сформулировано МАГАТЭ в 1986 году в процессе анализа причин и последствий аварии на Чернобыльской АЭС (ЧАЭС), когда было признано, что отсутствие культуры безопасности явилось одной из основных причин этой аварии. В дальнейшем термин был уточнен в «Общих положениях обеспечения безопасности атомных станций» (ОПБ-88), но его значение было оставлено открытым для толкования. Через пять лет причина аварии на ЧАЭС была сформулирована более точно и лаконично: «...из-за неправильных действий оператора реактора был приведен в аномальное состояние, в котором проявились недостатки как научной проработки реактора, так и конструкции...» [Большов 2016, 38]. Основной причиной назван человеческий фактор, а затем в неявном виде обозначены требования нормативных документов, в создании которых, к сожалению, неизбежен тот же самый человеческий фактор. Регламентировать его невозможно, но вполне возможно поддерживать постоянное внимание общества к ядерным технологиям, которые в последнее время все шире внедряются в практику.

Роль энергетики в современном мире

На протяжении всей истории развития человечества уровень потребления энергии государством всегда коррелировал с производством промышленной продукции и продуктов питания, то есть с уровнем жизни населения. Полтора века назад на планете проживало менее 1 млрд чел., сжигание углеводородных энергоносителей и, следовательно, масштаб производства энергии были малы и к заметному загрязнению окружающей среды не приводили. Благодаря энергетике населению стали доступны многие материальные блага, но, с другой стороны, именно она является основным источником загрязнения окружающей среды. Снижение объема производимой энергии будет способствовать защите окружающей среды, но незамедлительно приведет к уменьшению объема производства промышленной продукции и продуктов питания и, как следствие, к сокращению численности населения.

Отказ от сжигания углеводородов и переход к экологически чистым источникам энергии стали очевидны по крайней мере уже несколько лет назад прежде всего в научной среде [Brook et al. 2014]. В одной из последних публикаций [Turkson et al. 2020] было отмечено, что производство энергии становится все более важным из-за огромного давления на энергетические ресурсы для поддержки устойчивого экономического развития и роста населения.

Необходимость защиты окружающей среды как реакция на глобальное потепление и рост парникового эффекта широко отражена в современной мировой научной печати. Читатель легко найдет соответствующие публикации и согласится, что в основном они направлены на развитие атомной энергетике, способной без загрязнения производить десятков млрд т н.э. энергии. Прежде всего следует отметить издания МАГАТЭ⁸ и World Nuclear Association⁹, обобщающие результаты многочисленных исследований и отражающие неизбежность развития атомной энергетике. В материалах международной конференции МАГАТЭ¹⁰ отмечена важная роль атомной энергии в борьбе с изменениями

⁶ Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте // ООН [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/env_assessment.shtml (дата обращения: 02.02.2021).

⁷ План на 100 лет — «Росатом» принял долгосрочную стратегию развития ядерной энергетике // Страна Росатом [Электронный ресурс]. URL: <https://strana-rosatom.ru/2019/02/05/den-nauki-kruglyi-god> (дата обращения: 30.02.2021).

⁸ Nuclear Technology Review, 2020 // IAEA [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/gc/gc64-inf2.pdf> (дата обращения: 02.02.2021).

⁹ World Nuclear Association The need for large and small nuclear, today and tomorrow // World Nuclear [Электронный ресурс]. URL: <https://www.world-nuclear.org/getmedia/b2c3bc85-deb0-4856-a5fb-3d9a5149294a/the-need-for-large-and-small-nuclear.pdf.aspx> (дата обращения: 02.02.2021).

¹⁰ International Conference on climate change and the role of nuclear power // IAEA [Электронный ресурс]. URL: https://www.iaea.org/sites/default/files/19/10/2019-10-23_concluding_summary_final.pdf (дата обращения: 02.02.2021).

климата. Большое внимание уделяется методам сокращения стоимости и сроков сооружения АЭС¹¹. Имеется большой объем публикаций в научных изданиях, анализирующих влияние энергии на окружающую среду, направленных на замену углеводородных энергоносителей на экологически чистые. Одновременно ряд публикаций совершенно правильно выступает за развитие возобновляемых источников энергии (солнечной, ветровой, энергии биомассы и пр.), но имеется ряд публикаций в пользу традиционных энергоносителей, например сланцевого газа¹². Есть веские доказательства того, что ядерная энергетика станет важным составным элементом системы устойчивой энергетике будущего [Gasparatos et al. 2017].

В настоящее время в общественном сознании формируется понимание, что потребление углеводородных энергоносителей следует ограничить, так как их сжигание для получения энергии является одним из основных источников загрязнения окружающей среды. Поэтому переход на экологически чистые энергоносители в течение ближайших десятилетий неизбежен [Пономарев 2018; Нигматулин 2015; Пономарев-Степной 2016]. В настоящее время население мира ежегодно потребляет 14,3 млрд т н.э. (~6·10²⁰ Дж/год) и сбрасывает в атмосферу 33,1 млрд т углекислого газа¹³. Снижение потребления энергии пока не прогнозируется, снижение масштабов загрязнения обсуждается, но пока без заметных результатов, и вряд ли они появятся до тех пор, пока топливо будут сжигать, то есть получать энергию в реакции окисления углерода с выделением углекислого газа: $C + O_2 \rightarrow CO_2 + 4,2 \text{ эВ}$.

Пока существует только одна экологически чистая атомная энергетика, способная обеспечить современную цивилизацию энергией на уровне десятка млрд т н.э. без потребления кислорода и загрязнения окружающей среды, никакая другая энергетика с задачами обеспечения энергией в таком масштабе и экологической чистоты не справится¹⁴.

Из-за страха, вызванного у населения прошлыми авариями и недостаточным уровнем радиационной грамотности, ядерная отрасль все еще не сумела добиться лояльного отношения к себе даже в странах, развивавших атомную энергетiku. Поэтому сдержанное отношение к атомной энергетике наблюдается не только в мире, но и в России, где население еще окончательно не определилось с отношением к атомной энергетике [Мельникова и др. 2018]. Часть населения связывает будущее с использованием не атомной, а со столь же экологически чистой солнечной и ветровой энергетикой. Однако ошибочно полагать, что солнечные и ветровые станции решат полностью задачи по бесперебойному энергоснабжению всех секторов экономики, так как у них слишком мала плотность потока энергии, но их использование следует приветствовать везде, где это экономически оправдано. Многочисленные публикации о бурном развитии солнечной и ветровой энергетики правильны, но пока их доля в мировом балансе энергии находится на уровне процентов, а ее необходимо доводить по крайней мере до нескольких десятков процентов. Вряд ли солнечная и ветровая энергетика смогут оказать заметное влияние на мировой энергобаланс в силу нестабильности режимов генерации и, самое главное, небольших масштабов производства энергии.

Для того чтобы изменить отношение современного человека к атомной энергетике и ядерным технологиям, необходимо проинформировать его и убедить, что:

- создание ядерного оружия в СССР было жизненно необходимой мерой защиты; образовавшееся в результате ядерное наследие и понесенные затраты оправданы;
- основные «болевы́е точки» ядерного наследия, образовавшиеся в результате выполнения военных программ к настоящему времени, в основном ликвидированы;
- атомная энергетика, как и любая другая область человеческой деятельности, потенциально опасна и требует для обслуживания квалифицированных и ответственных специалистов. К настоящему времени учтен опыт прошлых аварий и созданы реакторы нового поколения с естественной безопасностью, исключающие последствия грубых ошибок операторов. Созданы такие режимы работы реакторов, что последствия любой проектной аварии, вероятность возникновения которой не превосходит нормативной величины 10⁻⁶ 1/год, не выходят за пределы атомной станции и не влияют на жизнь населения;

¹¹ Gogan K., Ingersoll E. The ETI Nuclear Cost Drivers Project: Summary Report // Energy Technologies Institute [Электронный ресурс]. URL: <https://www.eti.co.uk/library/the-eti-nuclear-cost-drivers-project-summary-report> (дата обращения: 02.02.2021).

¹² Cooper J. Life Cycle Sustainability Assessment of Shale Gas in the UK: PhD Thesis. The University of Manchester, 2017.

¹³ Global Energy and CO₂ Status Report 2018 // International Energy Agency [Электронный ресурс]. URL: https://www.eenews.net/assets/2019/03/26/document_cw_01.pdf (дата обращения: 05.02.2021).

¹⁴ Капица П.Л. Энергия и физика. (Доклад на научной сессии, посвященной 250-летию Академии наук СССР, Москва, 8 октября 1975 г.) // Aftershock [Электронный ресурс]. URL: <https://aftershock.news/?q=node/619844> (дата обращения: 02.02.2021).

- с углеводородной энергетикой можно было безопасно существовать, пока численность населения планеты не превышало 2–3 млрд чел. и производство энергии было существенно меньшим. В настоящее время при населении планеты около 8 млрд чел. и это уже опасно;
- риск возникновения запроектных (или гипотетических) аварий вероятностью менее 10^{-6} 1/год современная цивилизация принимает;
- все энергетика, основанные на углеводородных энергоносителях и производящие более десятка млрд т н.э. энергии, гораздо опаснее и последствия их штатной работы, а не аварийных ситуаций выходят за пределы предприятий;
- солнечная и ветровая энергетика с проблемами обеспечения человечества энергией не справится;
- на решение энерго-экологических проблем человечеству остается не более нескольких десятилетий.

Опасности современной энергетики

В настоящее время в обществе сложилось устойчивое мнение об опасности атомной энергетики, и следует сравнить опасность одной энергетики с другой, учитывая следующие критерии:

- стоимость «угольного», «газового», «нефтяного» и «атомного» 1 квт·час энергии;
- количество отходов на единицу полезной мощности;
- выброс в атмосферу CO_2 и потребление кислорода;
- последствия аварий;
- влияние на здоровье персонала и населения;
- оставшиеся ресурсы энергоносителей;
- сроки сооружений объектов энергетики;
- травматизм в отраслях энергетики.

По мере развития человечества эти приоритеты изменялись. До середины прошлого века единственным критерием выбора энергоносителя была стоимость его добычи, переработки и транспортировки. Только в конце прошлого века руководители государств вынуждены были начать обсуждение вопросов парниковых газов и глобального изменения климата, то есть стали анализировать масштабы загрязнения окружающей среды — выбросов в атмосферу углекислого газа и образования радиоактивных отходов. Остальные критерии имеют существенно меньший приоритет.

За более чем полувековую историю развития атомной энергетики в мире произошли пять крупных аварий: на АЭС «Уиндскейл» (Англия), «Тримайл-Айленд» (США), Чернобыльской АЭС (СССР), «Фукусима-1» (Япония) и ПО Маяк (СССР). Наиболее крупная Чернобыльская авария повлияла на небольшую часть Белоруссии и Украины, Фукусима — на районы Японии, авария на ПО Маяк — на небольшую часть Челябинской области и в меньшей степени Курганскую и Свердловскую. Выбросы углекислого газа и загрязнение окружающей среды влияют на всю планету, на жизнь 7–8 миллиардов человек.

Поэтому при оценках опасности следует сравнивать отходы и загрязнение окружающей среды, и во многих публикациях (например, [Горин 2021а]) показано, что влияние на окружающую среду от атомной энергетики ничтожно.

В докладе межправительственной группы экспертов по изменению климата (2013–2014 гг.) отмечено, что влияние человека было доминирующей причиной потепления, наблюдаемого с середины XX века. Изменения климата обусловлены ростом концентраций парниковых газов в результате хозяйственной деятельности человека¹⁵.

Опасность угольного цикла

В зоне влияния угольных тепловых электростанций проживает 15–20 млн чел (не менее 10% населения России), и для них выбросы взвешенных частиц увеличивают смертность на 8–10 тыс. дополнительных смертей в год, то есть на 3–4% общей смертности [Белая книга ядерной энергетики 2001]. Самый вредный фактор — пыль. Шахтер — одна из наиболее опасных профессий, и на каждый добытый млн т угля приходится ~1 смертельная травма.

Имеет место связь между интенсивностью и составом выбросов угольных тепловых электростанций и заболеваемостью населения — прежде всего респираторной системы. При транспортировке и складировании угля в пыль переходит ~0,1% его массы, что вызывает рост сердечно-сосудистых заболеваний и органов дыхания, весьма опасно загрязнение канцерогенами типа бенз(а)пирена, окисью серы, оксидами азота и пр.

¹⁵ Climate Change 2014: Synthesis Report. Summary for Policymakers// IPCC [Электронный ресурс]. URL: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf (дата обращения: 05.02.2021).

Безопасность угольного цикла может быть приемлема лишь при соблюдении санитарно-гигиенических и экологических норм, что требует больших капитальных вложений, и к настоящему времени в полной мере эти требования не реализованы. При квотировании или установлении штрафов за выбросы парниковых газов угольная энергетика неизбежно будет вытеснена на энергетическую периферию.

При сжигании органических энергоносителей в трубу тепловой станции выбрасываются естественные радионуклиды, находящиеся в топливе, с активностью значительно большей, чем активность нуклидов, выбрасываемых в трубу АЭС. При практически одинаковом вкладе в производство электроэнергии в России угольных станций и АЭС географическое загрязнение от ядерной энергетике (площадь нарушенных земель) почти в 20 раз меньше.

Опасность газомазутного цикла

Процесс добычи и переработки нефти и газа сопровождается рассеянием в окружающей среде сотен химических веществ с высокой токсичностью, мутагенными и канцерогенными свойствами. Газомазутный топливный цикл приемлем для крупномасштабной энергетике при условии:

- соблюдения санитарно-гигиенических норм на рабочих местах при добыче и переработке топлива;
- исправности и надежности нефте- и газопроводов;
- политической стабильности регионов, по территории которых проходят транспортные топливные артерии;

Однако перечисленные требования полностью пока не выполняются.

В последние годы в научной печати достаточно много пишут о перенаселенности планеты и чрезмерной техногенной нагрузке на природные ресурсы. Известно, что численность населения Европы, Северной Америки, Австралии, Центральной и Южной Америки изменяется слабо, рост численности происходит в Африке и в Азии, главным образом в Китае и Индии, где проживает ~40% населения планеты, где немного АЭС и население в основном сжигает углеводородное топливо. Китай и Индия по выбросам углекислого газа в атмосферу занимают 1 и 3 места соответственно. Поэтому загрязнение планеты будет неизбежно увеличиваться со всеми вытекающими последствиями для численности населения и будущих поколений.

Общественность и авторитетные категории населения

Общественностью называют ту часть общества, которая наиболее активно участвует в его жизни, определяет основные направления его развития, пользуется большим влиянием и уважением¹⁶. По сути дела, авторитетные категории населения — это учителя, журналисты, блогеры, представители местных органов самоуправления, врачи, юристы, к мнению которых население прислушивается. На первое место в списке поставлены школьные учителя, к их мнению школьники (и их родители) не просто прислушиваются, а запоминают его надолго и, как правило, проносят через всю свою жизнь. Каждый год во взрослую жизнь в России вступает около 2 млн молодых людей, завершивших школьное образование, со сложившейся системой ценностей, сформированной под влиянием многих факторов и авторитетов: своих родителей, педагогов, других, не всегда самых лучших источников информации.

Общественное мнение консервативно, и изменить его быстро, например за десяток лет, можно единственным способом — направить основные усилия не на информационную работу со всем населением, а на воспитание у молодежи другого радиационно-экологического и энергетического мировоззрения, ориентированного на отказ от использования углеводородных энергоносителей. Одновременно молодежь должна знать реальные возможности возобновляемых источников, главным образом солнечной и ветровой энергетике. Естественно, следует понимать, что возобновляемые источники смогут выполнять лишь вспомогательную роль, а основной вклад в энергетический баланс цивилизации будет вносить атомная энергетика. Очевидно, что, как только молодежь с иным энерго-экологическим мировоззрением станет определять направления развития страны, сразу же изменится общественное мнение.

В документации последних лет относительно работы с населением, как правило, присутствует выражение «...информационно-разъяснительная работа с населением по вопросам ядерной и радиационной безопасности...». Однако не следует понимать его буквально и стремиться сообщать населению фундаментальные положения ядерной и радиационной безопасности, это невозможно,

¹⁶ Толковый словарь русского языка / под редакцией Д.В. Дмитриева. М.: Астрель. АСТ, 2003.

и в этом нет необходимости. Для населения проблемы научных дисциплин важны лишь с точки зрения их влияния на образ и уровень жизни, на уверенность в собственной безопасности. Население должно быть уверено, что за безопасностью ядерно- и радиационно-опасных объектов следят подготовленные и ответственные специалисты Госкорпорации «Росатом», культура безопасности в атомной отрасли поддерживается на должном уровне; оно должно понимать, что полностью исключить аварийные ситуации невозможно, но при любой аварийной ситуации ее последствия не выйдут за территорию промышленной площадки.

Представитель общественности и любой из авторитетных категорий населения, если стремится оставаться в центре событий и пользоваться влиянием в своем окружении, должен постоянно учиться и знать гораздо больше того, что знает его окружение, и быть способным всегда сообщить что-то новое и ответить на вопросы. Для этого им необходима серьезная оперативная и профессиональная информация об атомной отрасли. По крайней мере, это полностью применимо к журналистам, органам власти и блогерам, иначе они потеряют популярность со всеми вытекающими для них последствиями.

Тяга журналиста к важным новостям и сенсациям является неотъемлемой частью профессии. Однако если в большинстве тем ошибка в информировании населения может пройти относительно безболезненно, приведя лишь к легкому недоразумению, то в атомной сфере это может привести к тяжелым последствиям, вплоть до панических настроений и вреда здоровью, и следует руководствоваться принципом врача — «не навреди».

К настоящему времени подготовлен ряд публикации в научных журналах по разным вопросам радиационной безопасности и реализации федеральных целевых программ [Горин и др. 2020с; Горин и др. 2021а; Горин и др. 2021b], литература по достоинствам атомной энергетики, брошюры, буклеты и пр.

Культура безопасности

Историческая закрытость атомной отрасли привела к тому, что основным и практически единственным источником новостей о событиях на ядерных предприятиях является сама ГК «Росатом» и ее организации, использующие сообщения и пресс-релизы служб по связям с общественностью, официальные комментарии руководства, публикации корпоративных СМИ, хотя к ним в обществе относятся настороженно. Современный гражданин в поисках информации обращается прежде всего в интернет, и ему можно рекомендовать надежные первоисточники из электронной библиотеки «История Росатома», истинную информацию об отрасли можно найти в научной литературе в библиотеках и только на некоторых сайтах в интернете [Горин и др. 2020b]. Ко всей остальной информации из электронных медиа следует относиться критически, так как имеется много безответственных публикаций. Источники доброкачественной информации известны — издания ГК «Росатом» и ее организаций и публикации в научных журналах ведущих специалистов.

При написании статей в серьезные научные издания авторы никогда не преследуют целей популярного изложения проблемы (естественно, если это специально не оговорено), статьи пишут строгим научным языком с соответствующим понятийным аппаратом, и для понимания требуются не только усилия от читателя, но и соответствующий уровень образования. Школьникам читать эти статьи еще рано, может быть, с ними следует ознакомить студентов старших курсов технических специальностей. Однако они могут быть настоятельно рекомендованы представителям авторитетных категорий населения (журналистам, преподавателям вузов, специалистам органов местного самоуправления и пр.) как для аргументации позиции при выступлениях перед населением и в СМИ, так и для углубленного понимания проблемы своего региона.

Так, в настоящей работе перечислена небольшая часть научных публикаций РФЯЦ-ВНИИТФ, которые отражают культуру безопасности в разноплановых исследованиях разных лет. Основная часть публикаций размещена в наиболее престижном издании атомной отрасли (в журнале «Атомная энергия»), и они могут убедить читателя в достаточном внимании к обеспечению всех аспектов безопасности. Их могут использовать представители авторитетных категорий населения для повышения своего уровня знаний по проблемам Уральского региона.

Точно такая же информация опубликована по проблемам безопасности других регионов страны, и прежде всего опубликованы результаты ликвидации ядерного наследия, оставшегося после распада СССР. Это одна из важнейших тем для населения во всех регионах. Население беспокоят ядерные объекты Урала и Сибири, открытые хранилища жидких радиоактивных отходов, оставшихся от военных

программ, вывод из эксплуатации атомных подводных лодок на Дальнем Востоке и Северо-Западе России, обстановка в местах проведения мирных ядерных взрывов, судьба наследия от первых объектов гражданской атомной энергетики и пр.

Единой темы беседы по безопасности при ликвидации ядерного наследия и развития атомной энергетики, одинаково интересной жителям любого региона России, не существует. Действительно, население центральных районов России вряд ли заинтересуют проблемы хранения жидких радиоактивных отходов на Урале или в Сибири, они далеки от проблем вывода из эксплуатации подводных лодок на Дальнем Востоке. В каждом регионе основное внимание выступления следует сосредоточить на местных проблемах, и для этого достаточно доброкачественной информации, но одновременно следует кратко и «крупными мазками» обрисовать важнейшие проблемы других регионов.

В перечисленных ниже публикациях рассмотрено решение разноплановых проблем: обеспечение режима нераспространения ядерного оружия на бывшем Семипалатинском полигоне [Горин и др. 2020а] и при экспорте энергетических реакторов [Горин и др. 2021с]; обсуждены способы обнаружения скрытых ядерных испытаний [Горин и др. 2016], обнаружение ядерных материалов в грунте¹⁷ и постановка расчетных исследований [Vasil'ev et al. 1996; Vasil'ev et al. 1997]; систематизирована в виде базы данных информация по мирным ядерным взрывам на территории бывшего СССР [Васильев и др. 2018], в ней аккумулирована информация с результатами работ 1965–1988 гг., она может быть полезна, например, специалистам местных органов государственной власти, проводящим разъяснительную работу с населением.

В течение последних 10–15 лет РФЯЦ-ВНИИТФ проводит работы по ликвидации ядерного наследия от одного из первых объектов гражданской атомной энергетики на Белоярской АЭС, разработал, обосновал безопасность, испытал и изготовил контейнеры для транспортировки и начал вывоз отработавшего ядерного топлива на ПО Маяк [Горин и др. 2006; Анфалова и др. 2006; Анфалова и др. 2019].

Читатель по перечисленным публикациям может самостоятельно оценить уровень культуры безопасности на предприятиях Госкорпорации.

Научными центрами страны подготовлен и опубликован существенно больший объем информации по ликвидации ядерного наследия в других регионах страны [Ликвидация ядерного наследия 2015]. Перечисленные выше публикации уместно использовать главным образом в Уральском регионе с добавлением результатов работ ПО Маяк по ликвидации озера Карачай и решению проблем Теченского каскада водоемов. В других регионах основное внимание следует уделить решению местных проблем, и опубликованной информации для этого вполне достаточно.

Совершенно очевидно, что у молодого и неискушенного слушателя неизбежно возникнет вопрос: во имя чего были понесены огромные затраты и выполнены работы, на ликвидацию последствий которых тратят огромные средства? Ответ прост: в результате работ в первые послевоенные годы было создано ядерное оружие, тем самым обеспечена безопасность, и в результате страна 75 лет живет мирной жизнью. За это время в СССР/России выросло три поколения людей, не знавших, что такое война, и сейчас в жизнь вступает четвертое поколение. Это очень убедительный аргумент в информационной работе, и его следует использовать.

Одновременно всегда следует подчеркивать, что ГК «Росатом» уделяет первоочередное внимание вопросам безопасности и население может быть уверено, что при любой проектной аварийной ситуации ее последствия не выйдут за территорию промышленной площадки предприятия.

Современные методы обучения

В настоящее время в молодежной среде востребованы просветительские проекты, например Arzamas, на основе компьютерных технологий с краткими аудио- или видеолекциями по различным дисциплинам, справочными материалами, фотогалереей и кинохроникой, интервью, списком литературы и вопросами для самопроверки. На сайте проекта подготовлен курс «Как атом изменил нашу жизнь»¹⁸, одновременно представлены информация о А. Д. Сахарове, тест о влиянии ядерных технологий на современный образ жизни. Материал изложен увлекательно, зрелищно, с применением новейших информационных технологий и не может не заинтересовать молодежь.

¹⁷ Горин Н.В., Покаташкин А.П., Ульянов А.И., Шмаков Д.В., Щербина А.Н. Способ обнаружения ядерных материалов в грунте и макет для отработки способа. Патент на изобретение RU 2262724 С2, 20.10.2005.

¹⁸ Что такое мирный атом // Arzamas [Электронный ресурс]. URL: <https://arzamas.academy/materials/2199> (дата обращения: 15.02.2021).

Второй информационный проект, который можно рекомендовать, — это «Национальная платформа открытого образования», которая позиционирует себя как новый элемент системы высшего образования в России. По атомной проблематике платформа предлагает ряд курсов, например «Современные энергетические технологии: баланс четырех стихий»¹⁹. В качестве целевой аудитории курса авторы видят школьников 9–11 классов, студентов I курса бакалавриата естественнонаучных специальностей, выпускников бакалавриата, поступающих на программы магистратуры по тематикам энергетики и экологии. В результате обучения слушатель ознакомится с достоинствами и недостатками основных современных энергоносителей и особенностей их применения. Госкорпорация «Росатом» поддерживает такие проекты, периодически объявляет конкурсы на похожие темы, однако основное решение проблемы востребованного отношения к атомной энергетике должно быть на основе школьного и институтского обучения.

Следует рассмотреть вопрос о донесении качественного инструментария до целевой аудитории — молодежи, которая ориентирована по большей части на использование контента электронных медиа, о вовлечении в изучение данной тематики.

Заключение

Таким образом, для развития экологически чистой атомной энергетики простой поддержки населения в ближайшее время будет недостаточно, необходимо востребованное отношение, когда общество будет требовать от руководства строительство атомной, а не углеводородной станции. Современное общественное мнение эту точку зрения пока не разделяет, изменить его быстро, например за десяток лет, можно единственным способом — направить основные усилия на воспитание молодежи с другим радиационно-экологическим и энергетическим мировоззрением, ориентированным на отказ от использования углеводородных энергоносителей и оценку реальных возможностей возобновляемых источников, главным образом солнечной и ветровой энергетики. Как только молодежь с таким энерго-экологическим мировоззрением станет определять направления развития страны, сразу же изменится общественное мнение. Поэтому предложено начинать воспитание востребованного отношения к атомной энергетике со школьников и студентов, изыскивая возможности введения в учебные программы специализированного курса «Радиационная грамотность». Одновременно можно начинать воспитание востребованного отношения к атомной энергетике со школьников через популярные в молодежной среде проекты на основе компьютерных технологий.

Список литературы:

- Анфалова О.В., Воробьев А.И., Краев В.С., Чемеркин М.А., Осокин Л.И. Конструкция транспортного упаковочного комплекта ТУК-84 // Атомная энергия. 2006. Т. 100. № 6. С. 419–422.
- Анфалова О.В., Горин Н.В., Краев В.С. Вывоз ОЯТ реакторов АМБ-100 и АМБ-200 Белоярской АЭС на ПО Маяк // Вопросы радиационной безопасности. 2019. № 2. С. 47–52.
- Белая книга ядерной энергетики / под ред. Е.О. Адамова. М.: ГУП НИКИЭТ, 2001.
- Большов Л.А. Ядерная безопасность как фактор экономики // Атомный эксперт. 2016. № 8. С. 38–45.
- Васильев А.П., Горин Н.В., Дубасов Ю.В., Ильичев В.А., Касаткин В.В. Интегральная база данных о мирных ядерных взрывах на территории бывшего СССР // Вестник НЯЦ РК. 2018. № 2(74). С. 58–63.
- Горин Н.В., Волошин Н.П., Чуриков Ю.И., Климов А.В., Корнеев А.А. Компьютерный тренажер для обучения международных инспекторов поиску следов скрытых ядерных испытаний // Атомная энергия. 2016. Т. 120. № 4. С. 237–240.
- Горин Н.В., Волошин Н.П., Чуриков Ю.И., Чебесков А.Н., Кучинов В.П., Васильев А.П., Моисеев А.В., Шепелев С.Ф., Скворцов Д.А., Журин С.И., Шидловский В.В., Кривцов А.В. Обеспечение режима ядерного нераспространения при экспорте реакторов на быстрых нейтронах с замкнутым топливным циклом // Атомная энергия. 2021с. Т. 130. № 1. С. 48–51.
- Горин Н.В., Головихина О.С., Глазов Е.Е., Екидин А.А., Нечаева С.В. Информирование населения, как инструмент развития атомной отрасли // Государственное управление. Электронный вестник. 2021а. № 85. С. 6–24. DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-6-24.

¹⁹ Современные энергетические технологии: баланс четырех стихий // Национальная платформа открытого образования [Электронный ресурс]. URL: <https://openedu.ru/course/ITMOUniversity/MODENERGYTECH/> (дата обращения: 15.02.2021).

Горин Н.В., Екидин А.А., Головихина О.С. Атомная энергетика в национальных проектах России // Известия вузов. Ядерная энергетика. 2021b. № 1. С. 5–15. DOI: [10.26583/npe.2021.1.01](https://doi.org/10.26583/npe.2021.1.01).

Горин Н.В., Екидин А.А., Нечаева С.В., Головихина О.С. Гармонизация информационного взаимодействия общественности и предприятий атомной отрасли // Динамика взаимоотношений государства, общества и крупного бизнеса в современной России: практики диалога и разрешения конфликтов на примере регионов присутствия предприятий атомной отрасли. М.: «КДУ», «Университетская книга», 2020b. С. 58–67.

Горин Н.В., Екидин А.А., Нечаева С.В., Головихина О.С. Информационные интересы общества и объектов атомной отрасли: уроки конфликтов // Государственное управление. Электронный вестник. 2020c. № 83. С. 47–61. DOI: [10.24411/2070-1381-2020-10108](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10108).

Горин Н.В., Кандиев Я.З., Чернухин Ю.И. Обоснование ядерной и радиационной безопасности контейнера для отработавших ТВС реакторов АМБ Белоярской АЭС // Атомная энергия. 2006. Т. 100. № 6. С. 423–428.

Горин Н.В., Красносельских М.В., Смирнов В.Г., Васильев А.П., Андреюк А.Н., Буренков С.В., Куценко В.М. Технологии приведения Семипалатинского полигона в безопасное состояние // Атомная энергия. 2020a. Т. 129. № 2. С. 114–117.

Ликвидация ядерного наследия: 2008–2015 годы / под ред. А.А. Абрамова, О.В. Крюкова, И.И. Линге. М.: ГК Росатом, 2015.

Мельникова Н.В., Артемов Е.Т., Бедель А.Э., Волошин Н.П., Михеев М.В. История взаимодействия ядерной энергии и общества в России. Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2018.

Нигматулин Р.И. Четыре «э» современности: экономика, экология, энергетика, этнос. СПб.: СПбГУП, 2015.

Пономарев Л.И. Без ядерной энергетике у нынешней цивилизации нет будущего // Атомный эксперт. 2018. № 3-4. С. 70–75.

Пономарев-Степной Н.Н. Двухкомпонентная ядерная энергетическая система с замкнутым ядерным топливным циклом на основе БН и ВВЭР // Атомная энергия. 2016. Т. 120. № 4. С. 183–191. DOI: [10.1007/s10512-016-0123-x](https://doi.org/10.1007/s10512-016-0123-x).

Brook B.W., Alonso A., Meneley D.A., Misak J., Bles T., van Erp J.B. Why Nuclear Energy Is Sustainable and Has to Be Part of the Energy Mix // Sustainable Materials and Technologies. 2014. No. 1-2. P. 8–16. DOI: [10.1016/j.susmat.2014.11.001](https://doi.org/10.1016/j.susmat.2014.11.001).

Gasparatos A., Doll C.N.H., Esteban M., Ahmed A., Olang T.A. Renewable Energy and Biodiversity: Implications for Transitioning to a Green Economy // Renewable and Sustainable Energy Reviews. 2017. Vol. 70. Is. C. P. 161–184. DOI: [10.1016/j.rser.2016.08.030](https://doi.org/10.1016/j.rser.2016.08.030).

Turkson C., Acquaye A., Liu W., Papadopoulos T. Sustainability Assessment of Energy Production: A Critical Review of Methods, Measures and Issues // Journal of Environmental Management. 2020. Vol. 264. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2020.110464>.

Vasil'ev A.P., Gorin N.V., Kandiev Ya.Z., Kozybaev R.M., Malyshkin G.N., Samarin S.I., Shmakov V.M. Verification of Methods For Calculating The Characteristics Of A Pulsed Graphite Reactor // Atomic energy. 1996. Vol. 80. No. 3. P. 149–152.

Vasil'ev A.P., Gorin N.V., Kandiev Ya.Z., Samarin S.I., Gaidaichuk V.A., Kaz'min Yu.M., Pakhnits V.A., Skivka A.S. Study of the Three-Dimensional Neutron Field in the Core of the IGR (Pulsed Graphite Reactor) // Atomic Energy. 1997. Vol. 82. No. 6. P. 403–408.

Дата поступления: 29.03.2021

References:

- Abramov A.A., Kryukov O.V., Linge I.I. (eds.) (2015) *Likvidatsiya yadernogo naslediya: 2008–2015 gody* [Nuclear legacy elimination: 2008–2015]. Moscow: GK Rosatom.
- Adamov E.O. (ed.) (2001) *Belaya kniga yadernoy energetiki* [White book of nuclear energy]. Moscow: GUP NIKIET.
- Anfalova O.V., Gorin N.V., Kraev V.S. (2019) Transport Of SNF from AMB-100 and AMB-200 Reactors of the Beloyarsk NPP to Mayak PA. *Voprosy radiatsionnoy bezopasnosti*. No. 2. P. 47–52.
- Anfalova O.V., Vorob'ev A.I., Kraev V.S., Chemerkin M.A., Osokin L.I. (2006) Construction of the TUK-84 Shipping Assembly. *Atomnaya energiya*. Vol. 100. No. 6. P. 419–422.
- Bolshov L.A. (2016) Nuclear Safety as the Economy Factor. *Atomnyy ekspert*. No. 8. P. 38–45.
- Brook B.W., Alonso A., Meneley D.A., Misak J., Bles T., van Erp J.B. (2014) Why Nuclear Energy Is Sustainable and Has to Be Part of the Energy Mix. *Sustainable Materials and Technologies*. No. 1-2. P. 8–16. DOI: [10.1016/j.susmat.2014.11.001](https://doi.org/10.1016/j.susmat.2014.11.001).
- Gasparatos A., Doll C.N.H., Esteban M., Ahmed A., Olang T.A. (2017) Renewable Energy and Biodiversity: Implications for Transitioning to a Green Economy. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. Vol. 70. Is. C. P. 161–184. DOI: [10.1016/j.rser.2016.08.030](https://doi.org/10.1016/j.rser.2016.08.030).
- Gorin N.V., Ekidin A.A., Golovikhina O.S. (2021b). Nuclear Power Engineering as an Important Element of Russia's National Priority Projects. *Izvestiya vuzov. Yadernaya energetika*. No. 1. P. 5–15. DOI: [10.26583/npe.2021.1.01](https://doi.org/10.26583/npe.2021.1.01).
- Gorin N.V., Ekidin A.A., Nechayeva S.V., Golovikhina O.S. (2020b) Garmonizatsiya informatsionnogo vzaimodeystviya obshchestvennosti i predpriyatiy atomnoy otrasli [Harmonizing information communication between society and nuclear energy sector]. In: *Dinamika vzaimootnosheniy gosudarstva, obshchestva i krupnogo biznesa v sovremennoy Rossii: praktiki dialoga i razresheniya konfliktov na primere regionov prisutstviya predpriyatiy atomnoy otrasli*. Moscow: «KDU», «Universitetskaya kniga». P. 58–67.
- Gorin N.V., Ekidin A.A., Nechaeva S.V., Golovikhina O.S. (2020c) Society and Atomic Industry Enterprises Information Interests: Experience of Conflicts. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyy vestnik*. No. 83. P. 47–61. DOI: [10.24411/2070-1381-2020-10108](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10108).
- Gorin N.V., Golovikhina O.S., Glazov Y.E., Ekidin A.A., Nechaeva S.V. (2021a). Awareness-Raising as a Tool in Developing the Atomic Industry. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyy vestnik*. No. 85. C. 6–24. DOI: [10.24412/2070-1381-2021-85-6-24](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2021-85-6-24).
- Gorin N.V., Kandiev Ya.Z., Chernukhin Yu.I. (2006) Validation of Nuclear and Radiation Safety of a Container for Spent AMB Reactor Fuel Assemblies at the Beloyarskaya Nuclear Power Plant. *Atomnaya energiya*. Vol. 100. No. 6. P. 423–428.
- Gorin N.V., Krasnoselskikh M.V., Smirnov V.G., Vasilyev A.P., Andreyuk A.N., Burenkov S.V., Kutsenko V.M. (2020a) Securing Technologies for Semipalatinsk Nuclear Test Site. *Atomnaya energiya*. Vol. 129. No. 2. P. 114–117.
- Gorin N.V., Voloshin N.P., Churikov Y.I., Klimov A.V., Korneev A.A. (2016) Computer Trainer for Teaching International Inspectors to Search for the Footprints of Secret Nuclear Tests. *Atomnaya energiya*. Vol. 120. No. 4. P. 237–240.
- Gorin N.V., Voloshin N.P., Churikov Yu.I., Chebeskov A.N., Kuchinov V.P., Vasiliev A.P., Moiseev A.V., Shepelev S.F., Skvortsov D.A., Zhurin S.I., Shidlovskiy V.V., Krivtsov A.V. (2021c) Searching for Ways of Achieving Compliance with the Nuclear Nonproliferation Regime during Export of Closed Fuel Cycle Fast Neutron Reactors. *Atomnaya energiya*. Vol. 130. No. 1. P. 48–51.
- Melnikova N.V., Artemov E.T., Bedel A.E., Voloshin N.P., Mikheev M.V. (2018) *Istoriya vzaimodeystviya yadernoy energii i obshchestva v Rossii* [The history of interaction between nuclear energy and society in Russia]. Yekaterinburg: Izdatel'stvo Ural'skogo universiteta.
- Nigmatulin R.I. (2015). *Chetyre «e» sovremennosti: ekonomika, ekologiya, energetika, etnos* [Four “e” of the modern age: economy, ecology, energy production, ethnicity]. Saint Petersburg: SPbGUP.
- Ponomarev L.I. (2018). Bez yadernoy energetiki u nyneshney tsivilizatsii net budushchego [Modern civilization doesn't have future without nuclear energy]. *Atomnyy ekspert*. No. 3-4. P. 70–75.

Ponomarev-Stepnoi N.N. (2016) Two-Component Nuclear Power System with a Closed Nuclear Fuel Cycle Based on BN and VVER Reactors. *Atomnaya energiya*. Vol. 120. No. 4. P. 183–191. DOI: 10.1007/s10512-016-0123-x.

Turkson C., Acquaye A., Liu W., Papadopoulos T. (2020) Sustainability Assessment of Energy Production: A Critical Review of Methods, Measures and Issues. *Journal of Environmental Management*. Vol. 264. Is. 15. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2020.110464>.

Vasil'ev A.P., Gorin N.V., Kandiev Ya.Z., Kozybaev R.M., Malyshkin G.N., Samarin S.I., Shmakov V.M. (1996) Verification of Methods For Calculating The Characteristics Of A Pulsed Graphite Reactor. *Atomic energy*. Vol. 80. No. 3. P. 149–152.

Vasil'ev A.P., Gorin N.V., Kandiev Ya.Z., Samarin S.I., Gaidaichuk V.A., Kaz'min Yu.M., Pakhnits V.A., Skivka A.S. (1997) Study of the Three-Dimensional Neutron Field in the Core of the IGR (Pulsed Graphite Reactor). *Atomic Energy*. Vol. 82. No. 6. P. 403–408.

Vasiliev A.P., Gorin N.V., Dubasov Yu.V., Ilichev V.A., Kasatkin V.V. (2018) Integrated Database on Peaceful Nuclear Explosions within the Former USSR. *Vestnik NYaTs RK*. No. 2(74). P. 58–63.

Received: 29.03.2021

Сопоставление полномочий органов местного управления Республики Беларусь с показателями оценки эффективности их работы

Данилюк Елена Сергеевна

Кандидат экономических наук, Гродненский региональный центр социально-экономических исследований, Научно-исследовательский экономический институт Министерства экономики Республики Беларусь, Минск, Республика Беларусь.

E-mail: daniluk@niei.by

SPIN-код РИНЦ: [3635-6535](https://elibrary.ru/3635-6535)

Аннотация

В Республике Беларусь система оценки эффективности работы органов местного управления ориентирована на рост масштабов экономической деятельности. Однако в современных, быстро меняющихся условиях общественной жизни система оценки работы местных органов власти должна быть эффективным управленческим инструментом, обеспечивающим устойчивое развитие территорий. Цель исследования — сопоставить полномочия областных исполнительных комитетов с показателями эффективности их функционирования. Исходными данными выступили законодательные акты, в которых закреплены полномочия облисполкомов и ключевые показатели эффективности их работы. Общие методы исследования — анализ, синтез, сравнение, обобщение и описание. На этапе отбора полномочий облисполкомов для сопоставительного анализа основными методами выступили классификация и систематизация. При сопоставлении полномочий с показателями основными стали табличный метод и метод экспертных оценок. Для определения степени взаимосвязи была использована шкала оценки в баллах, которые затем суммировались в отдельную таблицу по сферам государственного управления. Результаты сравнения свидетельствуют о множестве проблем в оценке эффективности деятельности облисполкомов. Большая часть полномочий ориентирована на выполнение задач в социально-бытовой и культурной сфере, тогда как показатели эффективности — на оценку полномочий в социально-экономической сфере. Как следствие, более половины полномочий возможно оценить только косвенно. Для адекватной оценки выполнения облисполкомами полномочий система показателей должна отвечать следующим основным требованиям: она должна быть ориентирована на комплексную оценку сфер государственного управления, а также включать регулярные опросы общественного мнения о деятельности местных органов власти. Диагностический инструмент, основанный на подобных принципах, позволит своевременно выявлять проблемы в развитии и управлении регионами и обеспечивать прочную базу для принятия необходимых управленческих решений, способствуя устойчивому развитию территорий и повышению уровня благосостояния их населения.

Ключевые слова

Государственное управление, орган местного управления, областной исполнительный комитет, полномочия, показатели оценки эффективности, сопоставительный анализ.

Comparison of Local Government Bodies Competence in the Republic of Belarus with Indicators for Assessing Their Effectiveness

Elena S. Daniliuk

PhD, Head of Grodno Regional Center for Socio-Economic Research, Research Economic Institute of the Ministry of Economy of the Republic of Belarus, Minsk, Republic of Belarus.

E-mail: daniluk@niei.by

Abstract

The system of assessing the effectiveness of local government bodies work in the Republic of Belarus is focused on increasing the scale of economic activity. However, in today's rapidly changing society living conditions the local authorities' assessment system should be an effective management tool to ensure sustainable territorial development. The purpose of the study is to compare the competences of the regional executive committees with the performance indicators of their functioning. The initial data were legislative acts that enshrine the competence of the regional executive committees and key performance indicators of their work. General research methods are analysis, synthesis, comparison, generalization and description. The main methods were classification and systematization at the stage of selecting the competences of regional executive committees for comparative analysis. The tabular method and the method of expert assessments became the main ones for comparing the competences with the indicators. A rating scale was used in points to determine the degree of correlation. Then these points were summed up in a separate table by the sphere of public administration. The results of the comparison indicate many problems in assessing the activities effectiveness of regional executive committees. Most of regional executive committees' competences are focused on implementing tasks in the social and cultural sphere, while performance indicators are aimed at assessing the powers in the socio-economic sphere. As a result, more than half of the powers of regional executive committees can be assessed only indirectly. To adequately assess the performance of regional executive committees, the system of indicators must meet the following basic requirements: it should be focused on the comprehensive assessment of public administration and also include a survey of public opinion on the activities of local authorities. The diagnostic tool built on such principles will ensure timely identification of problems in the development and management of regions and thereby provide a solid basis for making the necessary management decisions. This will contribute to the sustainable development of the territories and increase the level of their population well-being.

Keywords

Public administration, local government body, regional executive committee, powers, performance assessment indicators, comparative analysis.

Введение

В условиях высокой неопределенности внешней среды эффективная деятельность органов местного управления является одним из важных факторов обеспечения устойчивого развития страны. Однако в настоящее время эффективность их функционирования затруднена в силу целого ряда причин,

в том числе организационно-правового характера. Сложившаяся иерархическая система управления территориями остается громоздкой для территориальных масштабов республики и излишне централизованной, что не обеспечивает нужной скорости принятия решений в быстро меняющихся как внешних, так и внутренних условиях. Актуальным остается и вопрос оценки эффективности деятельности органов местного управления, результаты которой должны выступать важной основой для принятия управленческих решений.

В соответствии с Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» система органов местного управления представляет собой совокупность местных исполнительных и распорядительных органов, формируемых на трех территориальных уровнях:

- 1) областном — областные и Минский городской исполкомы;
- 2) базовом — городские исполкомы в городах областного подчинения и районные исполкомы в районах области;
- 3) первичном — городские в городах районного подчинения, поселковые, сельские исполкомы, а также местные администрации в административных районах городов.

Каждый орган местного управления действует в пределах законодательно установленной компетенции, представляющей собой совокупность полномочий (прав и обязанностей), необходимых для осуществления функций государственного управления.

Исполкомы областного уровня подотчетны и подконтрольны главе государства и правительству по вопросам, входящим в их компетенцию. Исполкомы базового и первичного уровней, местные администрации, кроме главы государства, подотчетны и подконтрольны вышестоящим исполкомам. Все исполкомы подчиняются также соответствующим Советам по вопросам, отнесенным к компетенции этих Советов. Президент определяет порядок назначения и освобождения от должностей председателей исполкомов всех уровней, устанавливает типовую структуру и численность работников местных исполнительных и распорядительных органов. Председатели исполкомов утверждаются в должности соответствующими Советами¹.

Таким образом, система органов местного управления в республике имеет строгую иерархическую подчиненность, при которой местные исполнительные и распорядительные органы в высокой степени подконтрольны вышестоящим органам государственного управления. Советы депутатов не участвуют в формировании исполкомов и могут контролировать их деятельность лишь по узкому кругу вопросов в рамках своей компетенции. Задача повышения самостоятельности органов местного управления в проведении региональной политики, закрепленная в Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы, остается нерешенной². При этом на необходимость реформирования системы местного управления как в целом, так и ее различных аспектов указано в трудах ведущих белорусских ученых [Берченко 2017; Богданович 2018; Вертинская 2020; Фатеев 2019].

В практике оценки работы органов местного управления широко применяется принцип тождественности, согласно которому их оценка осуществляется исходя из результатов работы руководителей. Иными словами, персональная оценка работы руководителя одновременно выступает оценкой деятельности возглавляемого им органа местного управления. Так, например, основными показателями работы руководителей облисполкомов и Минского горисполкома являются значения ключевых показателей эффективности, ежегодно устанавливаемые правительством на основании указов главы государства о параметрах прогноза социально-экономического развития страны на очередной год³. Для структурных подразделений областных, городских и районных исполкомов, местных администраций, а также их руководителей прогнозные значения показателей эффективности устанавливаются исходя из прогнозных значений, доводимых до руководителей облисполкомов. Установленные для всех исполкомов показатели эффективности и их значения закрепляются в решениях соответствующих исполкомов, включают в планы развития территорий и выносятся для рассмотрения

¹ Закон Республики Беларусь от 4.01.2010 № 108-3 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000108> (дата обращения: 29.05.2021).

² Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы: Указ Президента Республики Беларусь от 15.12.2016 № 466 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31600466> (дата обращения: 28.05.2021).

³ Указ Президента Республики Беларусь от 31.10.2019 № 401 «О параметрах прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь на 2020 год» // Президент Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <https://president.gov.by/ru/documents/ukaz-401-ot-31-oktjabrja-2019-g-22324> (дата обращения: 20.06.2021); Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27.12.2019 № 921 «О задачах социально-экономического развития Республики Беларусь на 2020 год» // Министерство экономики Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <https://economy.gov.by/uploads/files/macro-prognoz/Postanovlenie-27-12-2019.pdf> (дата обращения: 20.05.2021).

и одобрения на сессию местных Советов депутатов. Мониторинг утвержденных значений показателей для облисполкомов ежемесячно осуществляет Национальный статистический комитет Республики Беларусь, что, по сути, и является текущей оценкой деятельности региональных органов власти⁴.

Из вышеизложенного следует, что существующая в республике система оценки эффективности работы органов местного управления и их руководителей основана на применении объективных критериев, но остается ориентированной на рост масштабов экономической деятельности, что лишь частично соответствует принципам устойчивого развития территорий.

В контексте рассмотренных проблем актуальной является задача установления степени соответствия полномочий органов местного управления существующей системе показателей эффективности их работы. Решение этой практической задачи позволяет судить о качестве оценки выполнения органами местного управления возложенных на них полномочий. Очевидно, чем выше степень соответствия показателей для оценки работы местных органов власти их полномочиям, тем выше эффективность обратной связи, выступающей основой для совершенствования управленческого процесса, от качества которого во многом зависит устойчивость развития территорий и уровень благосостояния их населения.

Обзор литературы

Проблема эффективности деятельности органов государственного управления в тех или иных аспектах изучалась многими учеными. Теоретические подходы к эффективному государственному управлению рассматривались в рамках различных концепций и школ: от классического понимания эффективности через четкое разделение целей, задач, методов и практики управления [Вебер 2003], а также идей достижения эффективности через экономию ресурсов и времени [Файоль 1923] до эффективности управления, основанной на социально-психологических факторах [Мауо 1945; Roethlisberger 1968]. В современном научном мире изучение этого вопроса остается не менее актуальным [Governance: wybór tekstów klasycznych 2020].

В работах российских ученых проблема эффективности управленческой деятельности также является предметом всестороннего исследования [Атаманчук 2014; Добролюбова 2017; Райзберг, Туляков 2016; Турчинов 2012; Goryachenko, Deineko 2015]. Многочисленные труды посвящены разработке критериев, методов и показателей оценки эффективности государственного управления [Абрамов и др. 2017; Кожевников, Ворошилов 2017; Нагимова 2009; Штульберг, Введенский 2000; Valinurova et al. 2015].

Проблема эффективности государственного управления на уровне региональных органов власти также достаточно полно изучена российскими авторами. Большое количество работ посвящено исследованию современных подходов к повышению эффективности деятельности органов местного госуправления, например, путем повышения эффективности распределения расходов федерального и местного бюджетов [Romanova et al. 2017]; изучения и внедрения зарубежного опыта проведения внутреннего аудита деятельности органов госуправления [Postula et al. 2020]; проведения комплексной оценки уровня экономического развития и сбалансированности социальной, экономической и экологической сфер в развитии региона для выявления тенденций, проблемных областей и диспропорций, требующих со стороны субъектов управления корректирующих воздействий [Кулаковский 2019; Осипова, Третьякова 2018]. Другие исследования сосредоточены на разработке альтернативных методов оценки эффективности органов местного управления наряду с существующей методикой, применяемой Министерством регионального развития, например посредством метода канонических корреляций, оболочечного анализа данных или так называемого метода DEA (Data Envelopment Analysis) [Петрова и др. 2016; Kalinina et al. 2015; Юрескул 2016]⁵. Отдельные авторы указывают на важность оценки репутации региональной исполнительной власти методами социологического исследования и необходимость учета опросов общественного мнения в деятельности госорганов [Розанова 2016; Leksin 2013].

В Республике Беларусь исследования, посвященные оценке эффективности деятельности органов госуправления, в том числе на региональном уровне, малочисленны. В статье Берченко Н.Г. отмечено, что деятельность местных органов власти является особым объектом оценки ввиду необходимости обеспечения ими комплексного развития подведомственных территорий от вопросов экономики до общественной безопасности и правопорядка, поэтому система индикаторов также должна носить комплексный характер [Берченко 2017]. В исследовании социолога Тишкевича М.Я.

⁴ Социально-экономическое положение Республики Беларусь в январе – июне 2021 г. // Национальный статистический комитет Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_bulletin/index_39677/ (дата обращения: 28.05.2021).

⁵ Юрескул Е.А. Эффективность исполнительной власти в системе «государство-общество»: дисс. ... канд. полит. наук. М., 2016.

оценка эффективности деятельности органов местного управления и уровень доверия населения к ним определены на основе изучения общественного мнения жителей Гомельской области [Тишкевич 2016]. Другие авторы на основании изученной практики применения ключевых показателей эффективности функционирования местных органов власти обосновывают целесообразность применения каждого из них [Данилюк и др. 2020]. В НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь в рамках научного отчета сформулированы предложения по методическому и информационному обеспечению использования ключевых показателей эффективности работы органов местного управления в практике госуправления⁶.

Вместе с тем проблема сопоставления полномочий органов местного управления с показателями оценки эффективности их деятельности пока не нашла отражения в трудах белорусских ученых. Однако решение этой задачи становится актуальным особенно с точки зрения необходимости разработки и внедрения новых методических подходов к оценке эффективности работы органов местного управления в современных условиях развития общественной жизни, которые требуют повышенной обоснованности принимаемых управленческих решений в обеспечении достижения поставленных целей развития территорий.

Методология исследования

Деятельность местных органов власти является особым и сложным объектом оценки не только ввиду разноплановости выполняемых ими полномочий, но и вследствие влияния на данный объект исследования многих факторов. По этой причине основным методологическим подходом в исследовании выступил качественный подход, который позволил раскрыть понимание конкретной проблемы, в частности несоответствие полномочий местных органов власти существующей системе оценки их работы.

Предметом изучения стали полномочия облисполкомов в сравнении с ключевыми показателями эффективности их функционирования.

Исходными данными для решения поставленной задачи выступили нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы функционирования и оценки деятельности органов местного управления. Во-первых, это закон о местном управлении и самоуправлении, на основании которого были отобраны полномочия для проведения исследования. Во-вторых, указ главы государства и постановление правительства, устанавливающие прогнозные параметры социально-экономического развития на 2020 год, в соответствии с которыми определен перечень показателей эффективности деятельности облисполкомов.

Основные методы исследования — это анализ и синтез, классификация и систематизация, табличный и экспертный метод, а также сравнение, обобщение и описание.

Важным условием проведения исследования стала классификация и систематизация перечня полномочий облисполкомов в соответствии со сферами госуправления и системой функций местных органов власти, предложенной российскими авторами [Фадеев 2000]. Таким образом, четырем функциям госуправления соответствуют восемь функций органов местного управления, имеющих четкую целевую направленность (Таблица 1).

Таблица 1. Сферы и функции государственного управления⁷

Сфера госуправления	Функции госуправления на местном уровне
1) социально-экономическая и финансовая	1) обеспечение комплексного экономического и социального развития территории АТЕ; 2) управление коммунальной собственностью, финансовыми средствами АТЕ.
2) социально-бытовая, сфера культуры	3) обеспечение удовлетворения потребностей населения в социальных, коммунально-бытовых услугах; 4) содействие развитию культуры и обеспечение культурно-образовательных, оздоровительных потребностей населения.
3) сфера экологии	5) обеспечение охраны окружающей среды и благоустройства территорий АТЕ.
4) политическая, сфера безопасности	6) обеспечение реализации прав граждан на решение вопросов местного значения; 7) выполнение представительских функций и защита прав и интересов АТЕ; 8) обеспечение общественного порядка.

⁶ Разработать и апробировать систему ключевых показателей эффективности работы местных исполнительных и распорядительных органов, их методического и информационного обеспечения: отчет о НИР (заключ.). Минск: Отдел издат. деят-ти. ГНУ «НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь», 2018.

⁷ Составлено автором на основании [Фадеев 2000, 18–22]. Примечание: АТЕ — административно-территориальная единица.

В законе о местном управлении и самоуправлении, согласно принципу разграничения, выделяют единые для исполкомов полномочия и полномочия для исполкомов каждого территориального уровня. Последние исключены из исследования, так как носят оперативный характер, например «отменяют решения нижестоящих исполнительных и распорядительных органов...». Единый же перечень полномочий исполкомов в полной степени отвечает содержанию сфер госуправления и функций органов местного управления. Например, исполкомы «распоряжаются коммунальной собственностью...» (финансовая сфера); «обеспечивают государственные минимальные социальные стандарты...» (социальная сфера); «принимают меры по обеспечению охраны окружающей среды...» (сфера экологии) и т.д. Вместе с тем из единого перечня исключены полномочия общего (например, «осуществляют иные полномочия...») и административного характера (например, «утверждают режим работы организаций, имущество которых находится в коммунальной собственности...»)⁸. Таким образом, из 49 полномочий, указанных в едином перечне, отобраны 32, или 65,3% полномочий.

Ключевые показатели эффективности работы руководителей стали основным критерием оценки деятельности облисполкомов, которые они возглавляют. Согласно вышеуказанным законодательным актам, к ключевым показателям в 2020 году относили 9 показателей, которые представлены ниже в Таблице 2. Ежегодная оценка работы облисполкомов может осуществляться и на основании положений других законодательных актов⁹. Однако эти акты законодательства, по сути, либо дополняют, либо уточняют перечень ключевых показателей эффективности работы облисполкомов, принципиально не меняя его состав.

В соответствии с вышеизложенными предпосылками, 32 полномочия облисполкомов и 9 показателей эффективности для оценки их деятельности были сгруппированы в табличной форме и сопоставлены между собой с проставлением балльной оценки их взаимосвязи.

Основным методом исследования на данном этапе выступил метод экспертных оценок. Выбор этого метода обусловлен достаточным количеством информации для решения задачи исследования, которая тем не менее имеет качественный характер. Для определения степени взаимосвязи использована следующая шкала оценки в баллах: прямая связь — 2 (на основе достигнутого значения показателя можно сделать однозначный вывод о качестве выполнения полномочия), косвенная связь — 1 (на основе достигнутого значения показателя о качестве исполнения полномочия можно судить условно), отсутствие связи — 0 (для оценки качества исполнения полномочия показатели отсутствуют). Ниже представлена часть таблицы, в которой были сгруппированы отобранные полномочия и показатели (Таблица 2).

Баллы, проставленные экспертом в таблице, затем были суммированы по строкам (полномочия) и столбцам (показатели) в отдельную таблицу в рамках каждой сферы госуправления. Полученные по итогам сравнительного анализа количественные оценки, выраженные в сумме набранных баллов по строкам и столбцам, позволили сделать вывод о множестве проблем комплексной оценки выполнения облисполкомами полномочий.

Следует отметить, что в статье представлен пример индивидуальной экспертной оценки. Для полноты решения задачи необходимо использовать метод коллективных экспертных оценок, применяемый для анализа социальных объектов и проблем, развитие которых не поддается математической формализации. Собранные мнения экспертов могут быть обработаны различными способами, например методом усреднения экспертных суждений. Для количественной оценки меры согласованности экспертных мнений могут быть использованы коэффициенты конкордации [Борисевич 2017].

⁸ Закон Республики Беларусь от 4.01.2010 № 108-3 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000108> (дата обращения: 29.05.2021).

⁹ Постановление Министерства экономики Республики Беларусь от 26.02.2019 № 4 «Об утверждении Инструкции о порядке отбора претендентов на занесение на Республиканскую доску Почета» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: https://pravo.by/upload/docs/op/W21933917_1552510800.pdf (дата обращения: 16.05.2021); Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31.12.2019 № 969 «О мерах по выполнению заданий по строительству жилых домов и объектов инженерной и транспортной инфраструктуры к ним на 2020 и 2021 годы» // Эталон Online [Электронный ресурс]. URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=C21900969> (дата обращения: 16.05.2021).

Таблица 2. Экспертная оценка взаимосвязи полномочий облисполкомов и показателей эффективности их деятельности¹⁰

Полномочие	Показатель								
	ВРП	Производительность труда по ВРП	Экспорт товаров	Экспорт услуг	ПИИ	Количество трудоустроенных	Энергосбережение	Ввод в эксплуатацию жилых домов	Кол-во многодетных семей, для которых запланирован ввод жилья
	степень взаимосвязи полномочий и показателей (0 — отсутствует, 1 — косвенная, 2 — прямая)								
Обеспечение комплексного экономического и социального развития территории АТЕ									
принимают меры, направленные на развитие промышленного и сельскохозяйственного производства, сферы услуг, малого и среднего предпринимательства, личных подсобных хозяйств	1	1	1	1	1	1	0	0	0
Содействие развитию культуры и обеспечение культурно-образовательных, оздоровительных потребностей населения									
способствуют развитию профсоюзных, молодежных, детских, женских, ветеранских и иных общественных объединений	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Обеспечение охраны окружающей среды и благоустройства территорий АТЕ									
распоряжаются природными ресурсами в случаях и порядке, предусмотренных законодательством об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов	0	0	1	0	0	0	2	0	0
Обеспечение общественного порядка									
осуществляют деятельность по профилактике правонарушений	0	1	0	0	0	0	0	0	0

¹⁰ Составлено автором на основании источников, указанных в сносках 1 и 3.

Результаты

Анализ распределения полномочий облисполкомов по сферам госуправления показал следующее.

Исполкомы областного уровня в наибольшей степени обладают полномочиями в социально-бытовой сфере и сфере культуры — 15 из 32 полномочий, или 46,8% от общего количества полномочий, в наименьшей — в сфере экологии: 2 из 32, или 6,3%. Распределение полномочий в политической, а также социально-экономической и финансовой сферах управления приблизительно равно: 8 из 32, или 25,0%, и 7 из 32, или 21,9% от общего количества полномочий соответственно.

Сопоставление экспертным методом полномочий облисполкомов с показателями оценки эффективности их работы привело к следующим результатам.

Социально-экономическая и финансовая сферы. На основании достигнутых значений двух показателей эффективности «ввод в эксплуатацию жилых домов» и «количество многодетных семей, для которых запланирован ввод жилья» можно сделать вывод о качестве выполнения 2 из 7 полномочий напрямую. Оценить качество выполнения остальных 71,4% полномочий можно только косвенно с использованием других семи ключевых показателей эффективности работы.

Социально-бытовая сфера и сфера культуры. Сделать прямой вывод о качестве выполнения 3 из 15 полномочий можно на основании достигнутых значений показателей «энергосбережение», «ввод в эксплуатацию жилых домов» и «количество многодетных семей, для которых запланирован ввод жилья». Проанализировать качество выполнения еще 3 из 15 полномочий невозможно из-за отсутствия их взаимосвязи с каким-либо ключевым показателем эффективности. В соответствии с достигнутыми значениями пяти показателей эффективности можно сделать косвенный вывод о качестве выполнения 60,0% полномочий облисполкомов.

Сфера экологии. Качество исполнения 1 из 2 полномочий можно оценить напрямую на основе достигнутого значения показателя «энергосбережение». Качество исполнения еще 1 полномочия можно оценить условно в соответствии со значением показателя «ВРП».

Политическая сфера и сфера безопасности. Прямой вывод о качестве выполнения 1 из 8 полномочий можно сделать на основе достигнутых значений трех показателей «экспорт товаров», «экспорт услуг» и «ПИИ». Качество выполнения еще 1 полномочия оценить нельзя из-за отсутствия его связи с каким-либо показателем эффективности. О качестве выполнения оставшихся 75,0% полномочий можно сделать только косвенные выводы на основании достигнутых значений трех показателей.

Таким образом, проанализировать качество выполнения 12,5% полномочий не представляется возможным из-за отсутствия их взаимосвязи с каким-либо ключевым показателем эффективности. Сделать прямые выводы о качестве выполнения облисполкомами полномочий на основании достигнутых значений показателей эффективности их работы можно в 21,9% случаев. Оценить качество выполнения 65,6% полномочий облисполкомов по достигнутым значениям показателей эффективности можно лишь косвенно. Кроме того, оценку одного и того же полномочия можно осуществить разными способами: во-первых, как прямо, так и косвенно, во-вторых, на основании только одного или целого ряда показателей эффективности. В первом случае, например, качество исполнения такого полномочия, как «обеспечивают развитие жилищного фонда и жилищного хозяйства... организуют строительство жилых помещений социального пользования...», может быть оценено прямо на основании достижения значений таких показателей, как «ввод в эксплуатацию жилых домов» и «количество многодетных семей, для которых запланирован ввод жилья», а также косвенно в соответствии с показателями «ВРП» или «количество трудоустроенных». Во втором случае, например, вывод о качестве выполнения полномочия «обеспечивают исполнение местного бюджета...» можно сделать только косвенно, но на основании всех показателей эффективности работы, за исключением показателя «производительность труда по ВРП». Напротив, выполнение такого полномочия, как «создают условия для реализации гражданами права на образование», возможно оценить на основе достигнутых значений показателя «производительность труда по ВРП», но только косвенно и весьма условно.

Результаты анализа распределения полномочий облисполкомов по сферам госуправления и их сопоставления с ключевыми показателями эффективности позволили сделать вывод о наличии множества проблем в оценке качества выполнения полномочий облисполкомами.

Почти треть полномочий сосредоточена в социально-бытовой сфере (9 из 32). Далее по мере убывания количества выполняемых облисполкомами полномочий следует: сфера культуры (6), политическая сфера (5), финансовая (4), социально-экономическая (3), сфера безопасности (3) и экологическая сфера (2).

Оценить качество выполнения двух третьих всех полномочий возможно только косвенно. Из 7 полномочий, качество выполнения которых может быть оценено напрямую, 5 связаны с решением задач в области жилищного строительства, 1 — с проблемами энергосбережения и еще 1 полномочие — с оценкой участия исполкомов в международном сотрудничестве. Значительным недостатком в системе оценки эффективности деятельности облисполкомов остается отсутствие четкой и однозначной связи между показателями эффективности и полномочиями этих органов местного управления.

Таким образом, перечисленные проблемы свидетельствуют об отсутствии надежной обратной связи от объекта к субъекту управления. Это является причиной формирования ошибочных представлений об эффективности местных органов власти и, как следствие, приводит к принятию управленческих решений, часто не дающих ожидаемого результата.

Заключение

Сопоставительный анализ полномочий облисполкомов и ключевых показателей эффективности их работы позволил сделать ряд выводов:

- 1) треть полномочий облисполкомов ориентирована на выполнение задач в социально-бытовой сфере, пятая часть — в сфере культуры. При этом показатели эффективности их работы в большей степени ориентированы на социально-экономическую сферу. Это ключевое противоречие не позволяет осуществить комплексную оценку качества выполнения полномочий с точки зрения их влияния на устойчивое развитие территорий;
- 2) несмотря на то, что сравнение прогнозных значений ключевых показателей с достигнутыми результатами базируется на использовании подхода, учитывающего объективные критерии, оценить качество выполнения двух третьих полномочий облисполкомов возможно только косвенно;
- 3) отсутствие ориентации показателей эффективности работы облисполкомов на сферы госуправления также приводит к проблемам оценки качества выполнения этими органами возложенных на них полномочий. С одной стороны, один и тот же показатель может быть применим для оценки полномочий, относящихся к разным сферам управления, и, как правило, только косвенно. Таким типичным универсальным показателем выступает ВРП. С другой стороны, может возникать прямо противоположная ситуация, когда для оценки полномочий вообще отсутствуют какие-либо показатели;
- 4) для создания комплексной системы оценки исполнения облисполкомами полномочий на основе согласующихся с ними показателей эффективности необходимо обеспечить решение следующих задач. Во-первых, надо решить вопрос о четком разграничении полномочий и ответственности между органами госуправления на республиканском и местном уровнях. Во-вторых, система показателей должна быть основана на комплексном подходе, то есть ориентирована на оценку выполнения полномочий во всех сферах госуправления и направлена на достижение целевых индикаторов устойчивого развития регионов. С этой точки зрения представляет интерес изучение опыта оценки эффективности текущей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹¹. Наконец, система оценки должна учитывать субъективный критерий, предполагающий опрос общественного мнения о деятельности местных органов власти на постоянной основе. Таким образом, работа облисполкомов будет направлена на решение вопросов местного значения исходя как из общегосударственных интересов, так и интересов граждан, проживающих на соответствующих территориях.

Использование созданного на указанных выше принципах диагностического инструмента оценки деятельности органов местного управления позволит своевременно выявлять тенденции в развитии регионов, обеспечивать прочную базу для принятия необходимых управленческих решений и повышать устойчивость развития территорий.

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 17.07.2019 № 915 «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/72330006/> (дата обращения: 28.05.2021).

Список литературы:

- Абрамов Р.А., Мухаев Р.Т., Соколов М.С. Критерии эффективности государственного и регионального управления в контексте проектного подхода // Теоретическая и прикладная экономика. 2017. № 1. С. 96–112. DOI: 10.7256/2409-8647.2017.1.20499.
- Атаманчук Г.В. О взаимосвязях состояния государственного управления и кризисов в социуме // Право и управление. XXI век. 2014. № 1(30). С. 25–33.
- Берченко Н.Г. Формирование системы оценки эффективности работы органов государственного управления и их руководителей // Экономика, моделирование, прогнозирование. Минск: НИЭИ Мин-ва экономики Респ. Беларусь, 2017. Вып. 11. С. 37–50.
- Богданович А.В. Региональные особенности формирования доходов местных бюджетов Республики Беларусь // Экономический бюллетень. 2018. № 3. С. 4–11.
- Борисевич М.Н. Основы информационных технологий для специалистов АПК. Витебск: ВГАВМ, 2017.
- Вебер М. Политические работы (1895–1919). М.: Праксис, 2003.
- Вертинская Т.С. Условия и направления совершенствования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь на базе цифровых технологий // Проблемы и перспективы развития научно-технологического пространства: материалы IV Международной научной интернет-конференции. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2020. Т. 1. С. 380–386.
- Данилюк Е.С., Камына М.В., Праулова Н.С. Особенности практики применения и анализ выполнения ключевых показателей эффективности работы руководителей органов управления областного территориального уровня // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серыя 5. Эканоміка. Сацыялогія. Біялогія. 2020. Т. 10. № 2. С. 63–73.
- Добролюбова Е.И. Подходы к оценке результативности и эффективности переданных полномочий // Вопросы управления. 2017. № 2(45). URL: <https://journal-management.com/issue/2017/02/05>
- Кожевников С.А., Ворошилов Н.В. Актуальные вопросы оценки эффективности государственного управления в современной России // Проблемы развития территорий. 2017. № 6(92). С. 35–52.
- Кулаковский Е.С. Индикаторы устойчивого социально-экономического развития в принятии управленческих решений на уровне муниципальных районов (на примере Воронежской области) // Региональные исследования. 2019. № 2. С. 25–35. DOI: 10.5922/1994-5280-2019-2-3.
- Нагимова А.М. Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения. Казань: Казан. гос. ун-т, 2009.
- Петрова Е.А., Шевандрин А.В., Калинина В.В. Формирование системы оценки эффективности территориального управления // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 54. С. 89–105. DOI: 10.24411/2070-1381-2016-00042.
- Райзберг Б.А., Туляков А.В. Стратегическое планирование и управление социально-экономическими объектами. М.: Экономика, 2016.
- Розанова Н.Н. Репутационные характеристики региональной власти (на примере Смоленской области) // Региональные исследования. 2016. № 3. С. 57–70.
- Тишкевич М.Я. Эффективность деятельности органов местного управления и самоуправления: мнение жителей Гомельской области // Социология: научно-теоретический журнал. 2016. № 4. С. 116–122.
- Третьякова Е.А., Осипова М.Ю. Оценка показателей устойчивого развития регионов России // Проблемы прогнозирования. 2018. № 2. С. 24–35.
- Турчинов А.И. Государственное управление и государственная служба: проблемы теории и практики // Государственная служба. 2012. № 2. С. 69–72.
- Фадеев В.И. Муниципальная служба в Российской Федерации. М.: РАН ИНИОН, 2000.
- Файоль А. Общее и промышленное управление. М.: Центральный институт труда, 1923.
- Фатеев В.С. Региональная политика: европейский контекст и перспективы для Беларуси // Проблемы прогнозирования и государственного регулирования социально-экономического развития: материалы XX Междунар. науч. конф. Минск: НИЭИ Мин-ва экономики Респ. Беларусь, 2019. Т. 1. С. 19–25.

Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. М.: Гелиос АРВ, 2000.

Goryachenko E.E., Deineko L.V. Problems of Municipal Management in Russia and Ukraine // Regional Research of Russia. 2015. Vol. 5. Is. 3. P. 276–285. DOI: <https://doi.org/10.1134/S2079970515030053>.

Governance: wybór tekstów klasycznych / ed. by Hausner J., Jessop B., Mazur S. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2020.

Kalinina A., Petrova E., Buyanova M. Efficiency of Public Administration and Economic Growth in Russia: Empirical Analysis // European Research Studies Journal. 2015. Vol. 18. Is. 3. P. 77–90. DOI: 10.35808/ersj/456.

Leksin V.N. Effectiveness and Efficiency of the Activities of Regional and Municipal Governments: Purpose and Possibility of a Correct Assessment // Regional Research of Russia. 2013. Vol. 3. Is. 3. P. 277–290. DOI: <https://doi.org/10.1134/S2079970513030076>.

Mayo E. The Social Problems of an Industrial Civilization. Boston: Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1945.

Postula M., Irodenko O., Dubel P. Internal Audit as a Tool to Improve the Efficiency of Public Service // European Research Studies Journal. 2020. Vol. 23. Is. 3. P. 699–715. DOI: 10.35808/ersj/1663.

Roethlisberger F.J. Man-in-Organization: Essays of F.J. Roethlisberger. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1968. DOI: <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674420564>.

Romanova T.F., Andreeva O.V., Meliksetyan S.N., Otrishko M.O. Increasing of Cost Efficiency as a Trend of Public Law Entities' Activity Intensification in a Public Administration Sector // European Research Studies Journal. 2017. Vol. 20. Is. 1. P. 155–161. DOI: 10.35808/ersj/605.

Valinurova L., Kazakova O., Sulimova E. Evaluation of Investment Attractiveness and Prediction of Investment Volumes to the Region // Mediterranean Journal of Social Sciences. 2015. Vol. 6. Is. 5 S3. P. 371–379. DOI: [10.5901/mjss.2015.v6n5s3p371](https://doi.org/10.5901/mjss.2015.v6n5s3p371).

Дата поступления: 30.05.2021

References:

Abramov R.A., Mukhaev R.T., Sokolov M.S. (2017) Kriterii effektivnosti gosudarstvennogo i regional'nogo upravleniya v kontekste proyektного podkhoda [Criteria for the effectiveness of state and regional management in the context of the project approach]. *Teoreticheskaya i prikladnaya ekonomika*. No. 1. P. 96–112. DOI: 10.7256/2409-8647.2017.1.20499.

Atamanchuk G.V. (2014) On Interrelations between State Management Status and Crises in Society. *Pravo i upravleniye. XXI vek*. No. 1(30). P. 25–33.

Berchenko N. (2017) Formirovaniye sistemy otsenki effektivnosti raboty organov gosudarstvennogo upravleniya i ikh rukovoditeley [Formation of a system for assessing the effectiveness of government bodies and their managers]. *Ekonomika, modelirovaniye i prognozirovaniye*. Minsk: NIEI Min-va ekonomiki Resp. Belarus'. No. 11. P. 37–50.

Bogdanovich A. (2018) Regional'nyye osobennosti formirovaniya dokhodov mestnykh byudzhetrov Respubliki Belarus' [Regional features of the formation of revenues of local budgets of the Republic of Belarus]. *Ekonomicheskiy byulleten'*. No. 3. P. 4–11.

Borisevich M.N. (2017) *Osnovy informatsionnykh tekhnologiy dlya spetsialistov APK* [Fundamentals of information technology for agro-industrial complex specialists]. Vitebsk: VGAVM.

Daniliuk E.S., Kamyna M.V., Praulova N.S. (2020) Features of Application Practice and Analysis of the Implementation of Key Performance Indicators of Heads of Government at the Regional Territorial Level. *Vesnik Grodzenskaga dzyarzhaj'naga y'niversit-eta imya Yanki Kupaly. Seryya 5. Ekanomika. Satsyyalogiya. Biyalogiya*. Vol. 10. No. 2. P. 63–73.

Dobrolyubova E.I. (2017) Approaches to Evaluating Efficiency and Effectiveness of Delegated Powers. *Voprosy upravleniya*. No. 2(45). URL: <https://journal-management.com/issue/2017/02/05>.

- Fadeev V.I. (2000) *Munitsipal'naya sluzhba v Rossiyskoy Federatsii* [Municipal service in the Russian Federation]. Moscow: RAN INION.
- Fateyev V.S. (2019) Regional'naya politika: evropeyskiy kontekst i perspektivy dlya Belarusi [Regional policy: European context and prospects for Belarus]. *Problemy prognozirovaniya i gosudarstvennogo regulirovaniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya: materialy XX Mezhdunar. nauch. konf.* Minsk: NIEI Min-va ekonomiki Resp. Belarus'. Vol. 1. P. 19–25.
- Fayol H. (1923) *Administration Industrielle et Générale*. Moscow: Tsentral'nyy institut truda.
- Goryachenko E.E., Deineko L.V. (2015) Problems of Municipal Management in Russia and Ukraine. *Regional Research of Russia*. Vol. 5. Is. 3. P. 276–285. DOI: <https://doi.org/10.1134/S2079970515030053>.
- Hausner J., Jessop B., Mazur S. (eds.) (2020) *Governance: wybór tekstów klasycznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kalinina A., Petrova E., Buyanova M. (2015) Efficiency of Public Administration and Economic Growth in Russia: Empirical Analysis. *European Research Studies Journal*. Vol. 18. Is. 3. P. 77–90. DOI: 10.35808/ersj/456.
- Kozhevnikov S.A., Voroshilov N.V. (2017) Topical Issues of Assessing the Effectiveness of Public Management in Modern Russia. *Problemy razvitiya territoriy* No. 6(92). P. 35–52.
- Kulakovskiy E.S. (2019) Indicators of Sustainable Socio-Economic Development in Local Authorities' Decision-Making at the Municipal Level (Case of Voronezh oblast). *Regional'nyye issledovaniya*. Vol. 2. No. 64. P. 25–35. DOI: 10.5922/1994-5280-2019-2-3.
- Leksin V.N. (2013) Effectiveness and Efficiency of the Activities of Regional and Municipal Governments: Purpose and Possibility of a Correct Assessment. *Regional Research of Russia*. Vol. 3. Is. 3. P. 277–290. DOI: <https://doi.org/10.1134/S2079970513030076>.
- Mayo E. (1945) *The Social Problems of an Industrial Civilization*. Boston: Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Nagimova A.M. (2009) *Effektivnost' deyatelnosti gosudarstvennykh organov upravleniya kak faktor povysheniya kachestva zhizni v regione: problemy otsenki i izmereniya* [The effectiveness of the activities of government bodies as a factor in improving the quality of life in the region: problems of assessment and measurement]. Kazan': Kazan. gos. un-t.
- Petrova E.A., Shevandrin A.V., Kalinina V.V. (2016) Formation of Efficiency Assessment System for Territorial Administration. *Gosudarstvennoe upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 54. P. 89–105. DOI: 10.24411/2070-1381-2016-00042.
- Postula M., Irodenko O., Dubel P. (2020) Internal Audit as a Tool to Improve the Efficiency of Public Service. *European Research Studies Journal*. Vol. 23. Is. 3. P. 699–715. DOI: 10.35808/ersj/1663.
- Rayzberg B.A., Tulyakov A.V. (2016) *Strategicheskoye planirovaniye i upravleniye sotsial'no-ekonomicheskimi ob'yektami* [Strategic planning and management of social and economic facilities]. Moscow: Ekonomika.
- Roethlisberger F.J. (1968) *Man-in-Organization: Essays of F.J. Roethlisberger*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press. DOI: <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674420564>.
- Romanova T.F., Andreeva O.V., Meliksetyan S.N., Otrishko M.O. (2017) Increasing of Cost Efficiency as a Trend of Public Law Entities' Activity Intensification in a Public Administration Sector. *European Research Studies Journal*. Vol. 20. Is. 1. P. 155–161. DOI: 10.35808/ersj/605.
- Rozanova N.N. (2016) Reputational Characteristics of the Regional Power (on the Example of Smolensk region). *Regional'nyye issledovaniya*. Vol. 3. No. 53. P. 57–70.
- Shtulberg B.M., Vvedenskiy V.G. (2000) *Regional'naya politika Rossii: teoreticheskiye osnovy, zadachi i metody realizatsii* [Regional policy of Russia: theoretical foundations, objectives and methods of implementation]. Moscow: Gelios APB.
- Tishkevich M.Y. (2016) Effectiveness of Bodies of Local Governance and Self-Governance: Opinion of the Population of Gomel Region. *Sotsiologiya*. No. 4. P. 116–122.
- Tret'yakova E.A., Osipova M.Y. (2018) Evaluation of Sustainable Development Indicators for Regions of Russia. *Problemy prognozirovaniya*. No. 2. P. 24–35.

Turchinov A.I. (2012) Public Administration and Civil Service: Theory and Practice. *Gosudarstvennaya sluzhba*. No. 2. P. 69–72.

Valinurova L., Kazakova O., Sulimova E. (2015) Evaluation of Investment Attractiveness and Prediction of Investment Volumes to the Region. *Mediterranean Journal of Social Sciences*. Vol. 6. Is. 5 S3. P. 371–379. DOI: 10.5901/mjss.2015.v6n5s3p371.

Vertinskaya T.S. (2020) Usloviya i napravleniya sovershenstvovaniya mestnogo upravleniya i samoupravleniya v Respublike Belarus' na baze tsifrovyykh tekhnologiy [Conditions and directions of improving local governance and self-governance in the Republic of Belarus on the basis of digital technologies]. *Problemy i perspektivy razvitiya nauchno-tekhnologicheskogo prostranstva: IV Mezhdunarodnoy nauchnoy internet-konferentsii*. Vologda: FGBUN VolNTs RAN. Vol. 1. P. 380–386.

Weber M. (2003) *Gesammelte Politische Schriften 1895–1919*. Moscow: Praxis.

Received: 30.05.2021

Письмо Отдела агитации и пропаганды ЦК КПСС по союзным республикам о порядке освещения американской выставки в Москве (1959 г.)

Краснощеков Никита Алексеевич

Аспирант, кафедра истории государственного и муниципального управления, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: nickrasoft@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: [4419-4150](#)

ORCID ID: [0000-0001-7909-8618](#)

Аннотация

В статье рассматривается один из ключевых документов по подготовке советской внешнеполитической пропаганды к освещению Американской национальной выставки в Москве в 1959 г. — письмо заведующего Отделом агитации и пропаганды ЦК КПСС по союзным республикам Л.Ф. Ильичева, направленное в ЦК КПСС. В работе в научный оборот вводится ранее не опубликованный полный текст архивного документа из фонда № 5 Российского государственного архива новейшей истории (РГАНИ), а также внесенные позднее рукописные правки с соответствующими комментариями и наблюдениями. В статье анализируются цели и задачи документа, а также приводится обзор степени изученности проблемы освещения американской выставки в Москве в отечественной и зарубежной историографии на современном этапе. Методология исследования — документальный анализ (в его двух вариантах: содержательном и текстологическом) с опорой на материалы РГАНИ. В исследовании автор приходит к выводу о том, что одну из главных ролей в организации освещения выставки сыграл Отдел агитации и пропаганды. На примере изучаемого документа прослеживается механизм реализации принятых решений в сфере пропаганды и взаимодействия с советскими СМИ. В статье отмечается посредническая роль Агитпропа в этом механизме: согласованные с ЦК КПСС решения в приказном порядке ставятся в виде задач центральным газетам, информагентству ТАСС, радио и телевидению. Главной целью, которую преследовал Агитпроп, являлась минимизация пропагандистского эффекта в информационном поле от американской выставки в Сокольниках и попытка ослабления интереса советских граждан к самому мероприятию. Автор также подчеркивает значение правок, внесенных в документ после машинописного набора, которые означали снижение резкой тональности документа. Кроме того, в статье отмечается роль рукописной справки о ходе организации выставки как принятой в то время формы отчетности перед вышестоящим руководством за проведенные мероприятия.

Ключевые слова

История СССР, история управления, Американская национальная выставка 1959 г. в Москве, советская внешнеполитическая пропаганда, Отдел агитации и пропаганды ЦК КПСС, Агитпроп, Л.Ф. Ильичев, В.И. Снастин.

Letter of Agitation and Propaganda Department (CPSU Central Committee) for the Union Republics on the Procedure for Covering the American Exhibition in Moscow (1959)

Nikita A. Krasnoshekov

Postgraduate student, Department of History of State and Municipal Administration, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: nickrasoft@gmail.com

ORCID ID: [0000-0001-7909-8618](#)

Abstract

The article examines one of the key documents on the preparation of Soviet foreign policy propaganda for covering the American National Exhibition in Moscow in 1959 — a letter from the head of the Department of Agitation and Propaganda of the Central Committee of the CPSU for the Union Republics, L.F. Ilyichev, sent to the Central Committee of the CPSU. The author introduces the previously unpublished full text of the archive document from the fund No. 5 of the Russian State Archive of Modern History, as well as later handwritten corrections with relevant comments and observations. The paper analyzes the goals and objectives of the document and also provides an overview of current state of studying the problem of covering the American exhibition in Moscow in domestic and foreign historiography. The methodology of the research is a documentary analysis (in its two versions: informative and textual), based on the materials of the Russian State Archive of Modern History. In the research, the author comes to the conclusion that the Department of Agitation and Propaganda plays one of the main roles in the organization of the exhibition coverage. The article traces the mechanism of implementing the decisions taken in the field of propaganda and interacting with the Soviet media on the example of this document. The author points out intermediary role of Agitprop in this mechanism: all the decisions are agreed with the Central Committee of the CPSU and are assigned in the form of tasks to central newspapers, the TASS news agency, radio and television. The main goal pursued by Agitprop was to minimize the propaganda effect in the media field from the American exhibition in Sokolniki and to attempt to weaken the interest of Soviet citizens in the event itself. The author also emphasizes the importance of corrections made to the document after typewriting, which meant reducing the sharp tone of the paper. In addition, the article remarks the role of a handwritten note on the organization of the exhibition, made in the end of the document, as a form of reporting to the higher management for the events held at that time.

Keywords

History of the USSR, history of management, American National Exhibition of 1959 in Moscow, Soviet foreign policy propaganda, Agitation and Propaganda Department of the Central Committee of the CPSU, Agitprop, L.F. Ilyichev, V.I. Snastin.

Введение

Политическое противостояние СССР и США на международной арене в конце 1950-х гг. выражалось в активной фазе гонки вооружений, соперничестве за сферы влияния в Европе, на Ближнем Востоке и в Юго-Восточной Азии и сопровождалось активизацией борьбы на идеологическом фронте. Этот период холодной войны в историографии получил название «мирного» или «конкурентного сосуществования» [Богатуров 2009, 210], поскольку, согласно принятой в феврале 1956 г. на XX съезде ЦК КПСС концепции «мирного сосуществования», генеральной линией внешней политики Советского Союза провозглашался «ленинский принцип мирного сосуществования государств с различным социальным строем»¹, предполагавший не вооруженную борьбу с Соединенными Штатами, а экономическое соревнование двух систем: социализма и капитализма. Одним из ключевых аспектов этой политики являлось улучшение отношений с США, направленное на укрепление «взаимного доверия, широкого развития торговых связей, расширения контакта и сотрудничества в области культуры и науки»².

В этой связи важнейшим событием стало подписание 10 сентября 1958 г. соглашения между СССР и США об обмене национальными выставками³. Однако казавшееся достижение смягчения напряженности между двумя сверхдержавами благодаря предстоящему «диалогу культур» впоследствии обратилось в противостояние пропаганды советского и американского образов жизни.

Обе стороны провели серьезную подготовительную работу перед открытием своих национальных выставок в 1959 г. «в тылу» у своего идеологического соперника. О высоком статусе и важности проведения этих мероприятий как для США, так и для СССР свидетельствует визит с 23 июля по 2 августа 1959 г. вице-президента США Р. Никсона в Москву на открытие американской выставки в Сокольниках вместе с Н.С. Хрущевым⁴. Позднее в своих мемуарах, говоря об организации американской выставки в Сокольниках, Р. Никсон вспоминал, что идею визита в Советский Союз в качестве пиар-хода предложил Э. Вашберн, заместитель директора ЮСИА⁵, который в то время активно работал над программой культурного обмена с Советским Союзом⁶.

Степень изученности темы (обзор литературы)

Теме обмена выставками между СССР и США в зарубежной историографии посвящено достаточно много работ, особенно в англоязычной литературе, поскольку это событие стало, по сути, первым массовым знакомством населения двух противостоящих сверхдержав с культурой своего идеологического противника. Одним из первых трудов в этом направлении стала монография американского ученого-практика из Йельского университета Фредерика Баргхорна, который долгие годы работал в качестве пресс-атташе при посольстве США в Москве. Его монография [Barghoorn 1960] посвящена «культурной дипломатии» СССР и изучению советской внешнеполитической пропаганды, где в качестве одного из эпизодов автор рассматривает обмен выставками 1959 г. как инструмент продвижения на международной арене советского и американского образов жизни. В конце 1990-х гг. вышла книга американского исследователя Уолтера Хиксона [Nixon 1997], в которой соглашению об обмене выставками между США и СССР и непосредственно американской выставке в Москве была посвящена отдельная глава. У. Хиксон одним из первых рассматривал выставку в Москве как «мягкое оружие» в рамках недавно появившейся на тот момент популярной концепции «мягкой силы», позднее оформленной в работе Джозефа Ная [Nye 1994].

Традицию изучения обмена выставками СССР и США У. Хиксона в начале 2000-х гг. с позиции диалога культур продолжил Йель Ричмонд. Его исследование [Richmond 2003] охватывает весь спектр американско-советского культурного взаимодействия периода холодной войны: от обмена учеными и научного сотрудничества до освещения ярмарок и выставок. На примере американской выставки в Сокольниках, где произошло частичное снятие «железного занавеса» и советские граждане впервые познакомились с бытовой культурой простого американца, автор стремится доказать свой ключевой тезис о том, что лучшая политика в отношениях со странами, с которыми мы не согласны, — это не изоляция, а взаимодействие.

¹ Коммунистическая Партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986). Т. 9.: 1956–1960. М.: Политиздат, 1986. С. 13.

² Отчетный доклад Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза XX съезду партии. Доклад Первого секретаря ЦК КПСС товарища Н.С. Хрущева // Правда. 1956. 15 февраля. С. 4.

³ Протокольное соглашение от 10 сентября 1958 г. об обмене выставками // ГАРФ. Ф. 9518. Оп. 1. Д. 595. Л. 131.

⁴ Foreign Relations of the United States, 1958–1960, Vol. X, Part 1, Eastern Europe region; Soviet Union; Cyprus / ed. by Ronald D. Landa, James E. Miller, David S. Patterson, Charles S. Sampson. Washington: Government Printing Office, 1993. Document 92. P. 326–331.

⁵ ЮСИА — информационное агентство США (USIA), занимавшееся организацией Американской национальной выставки в Москве в 1959 г.

⁶ Nixon R.M. Six Crises. New York.: Pocket Books, 1962. P. 255.

Позднее вышла работа исследователей из Массачусетского технологического университета [Cold War Kitchen: Americanization, Technology, and European Users 2009], посвященная уже несколько иному аспекту американской выставки в Сокольниках — «кухонным дебатам» Н.С. Хрущева и Р. Никсона, возникшим во время посещения одного из американских павильонов на выставке, и их ключевому вопросу — заботе государства об обеспечении комфортных бытовых условий граждан. Авторы уделяют большое внимание проблеме обновления жилищных проектов в США и Европе, а также степени вовлеченности государства в эти процессы на Западе и в СССР.

Одной из последних работ, рассматривающих американскую выставку в Москве 1959 г., является статья М. Уильямса, посвященная изучению восприятия советскими гражданами американской выставки в Москве⁷. Автор приводит статистические данные по количеству посетителей, оценке ими павильонов, на основе которых приходит к выводу о том, что выставка произвела большое впечатление на простых советских людей, а культурный обмен выставками в целом стал новой вехой в отношениях СССР и США.

Что же касается отечественной литературы по внешней политике СССР, то здесь теме изучения обмена выставками между Советским Союзом и Соединенными Штатами 1959 г. и конкретно американской выставке в Сокольниках практически не уделялось внимания, лишь в биографических работах о Н.С. Хрущеве можно встретить краткое упоминание об американской выставке в Сокольниках и знаменитых «кухонных дебатах» Н.С. Хрущева и вице-президента США Р. Никсона [Медведев 1990, 150].

Только в исследованиях последнего десятилетия вновь стал просматриваться интерес историков к американской выставке в Москве, что связано прежде всего со смещением фокуса на проблему восприятия советскими гражданами Соединенных Штатов и американского образа жизни, а также с обращением исследователей к обширному источнику — книгам отзывов посетителей выставки на экспонаты [Фоминых 2010; Рид 2017]. Одной из последних работ в направлении изучения обмена выставками 1959 г. между СССР и США стала статья Н.В. Горлова, в которой американская выставка в Москве рассматривается как один из факторов улучшения советско-американских культурных связей и отношений СССР и США в целом в разгар холодной войны [Горлов 2021]. Интерес к изучению темы реакции советского человека на американскую выставку, очевидно, был связан также и с тем, что, как отмечается в работе А.Е. Фоминых, «официальная реакция руководства СССР на выставку для организаторов Американской национальной выставки в Москве 1959 г. так и осталась закрытой, если не считать выпадов Хрущева в адрес Америки во время «кухонных дебатов» и серии критических комментариев в советской прессе» [Фоминых 2010, 111].

Действительно, «кухонные дебаты» во многих исследованиях являлись одним из главных предметов изучения, поскольку эта спонтанная перепалка между Р. Никсоном и Н.С. Хрущевым серьезным образом портила имидж советскому лидеру, особенно перед его предстоящей поездкой в США в сентябре 1959 г. Два совершенно разных подхода США и СССР к демонстрации своих достижений и к самопрезентации на выставках создали основу для дальнейшего идеологического противостояния капитализма и коммунизма. Эта дискуссия на американской выставке настолько затронула советского лидера, что Н.С. Хрущев по прибытии в США на первом же завтраке в Кэмп-Дэвиде 26 сентября 1959 г. «напомнил» американскому президенту Д. Эйзенхауэру о том, что советские люди «не могут быть впечатлены тем, что демонстрируется на американской выставке в Москве, у них высокий уровень жизни и любая попытка соблазнить их капитализмом потерпит неудачу»⁸.

Тем не менее в перечисленных выше работах не рассматривается вопрос о подготовке советской внешнеполитической пропаганды к американской выставке в Москве, хотя сами исследователи отмечают то большое влияние, которое оказали советские «политические инструкторы» на отзывы советских посетителей о выставке: «Есть достаточно оснований говорить о том, что само присутствие советского персонала повлияло на то, что именно писали посетители в книгах отзывов. Определенно некоторые отклики были составлены под их присмотром» [Рид 2017, 81].

В этом отношении большое значение имела работа главного пропагандистского органа СССР — Отдела агитации и пропаганды ЦК КПСС по союзным республикам.

⁷ Williams M. The American National Exhibition in Moscow, 1959: How the A.N.E.M. influenced the Cold War // Fairfield-Suisun Unified School District [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fsusd.org/cms/lib/CA01001943/Centricity/Domain/4726/ANEM%20essay.pdf> (дата обращения: 10.05.2021).

⁸ Foreign Relations of the United States, 1958–1960, Vol. X, Part 1, Eastern Europe region; Soviet Union; Cyprus / ed. by Ronald D. Landa, James E. Miller, David S. Patterson, Charles S. Sampson. Washington: Government Printing Office, 1993. Document 131. P. 468–469.

Цель, задачи и методы исследования

Главной целью настоящей статьи является анализ принятия управленческих решений советской властью в сфере внешнеполитической пропаганды на примере конкретного документа, направленного Отделом агитации и пропаганды в ЦК КПСС в преддверии Американской национальной выставки в Москве.

В задачи данной статьи входит: публикация полного оригинального текста документа, а также справки и пометок от руки, сделанных на документе; характеристика изучаемого документа; выявление организационно-управленческих задач, поставленных печатным СМИ в преддверии проведения американской выставки в Москве в 1959 г.; определение на примере данного документа алгоритма принятия управленческих решений в сфере деятельности Отдела агитации и пропаганды. В качестве базового метода решения исследовательских задач автором выбран документальный анализ (содержательный и текстологический) с опорой на материалы Российского государственного архива новейшей истории (РГАНИ).

Характеристика изучаемого документа

Одним из ключевых документов, до настоящего времени не введенных в научный оборот, стало письмо заведующего Отделом агитации и пропаганды ЦК КПСС по союзным республикам Л.Ф. Ильичева в ЦК КПСС от 27 июня 1959 г. о порядке освещения американской выставки в Москве⁹, находящееся в фонде № 5 РГАНИ, с которым читателю предлагается ознакомиться в настоящей статье.

Данный документ представляет собой ответ профильного органа исполнительной власти по пропаганде — Агитпропа — на политическое решение руководства СССР о проведении американской выставки в Москве, утвержденное в Постановлении Президиума ЦК КПСС от 13 июня 1959 г. «О мероприятиях в связи с предстоящим открытием советской выставки в Нью-Йорке и американской выставки в Москве». Механизм работы советской системы органов управления государством предполагал постоянное согласование решений органов исполнительной власти с высшим руководством партии. В историографии на этот счет существует точка зрения о функционировании при Н.С. Хрущеве так называемой «модели итеративного планирования», при которой принятие решений становилось результатом сложного процесса «утряски» и бюрократических согласований, где «импульсы в пирамиде партийно-государственного управления идут не только сверху вниз, но и снизу вверх» [Лившин 2018, 30]. Рассматриваемый документ не стал исключением: уже в первом абзаце письма заведующий Отделом Л.Ф. Ильичев просит ЦК КПСС согласовать те предложения по организации пропагандистской деятельности, которые представлены в документе. В самом же письме уже редакциям центральных газет (то есть вниз по цепочке) дается указание обязательно согласовывать время публикаций статей и снимков собственных корреспондентов о выставке с Отделом пропаганды и агитации ЦК КПСС¹⁰.

Непосредственно сам текст документа состоит из перечня указаний по пропагандистской и контрпропагандистской работе для всех средств массовой информации СССР — печатных СМИ (центральных и московских газет), информационного агентства ТАСС, радио и телевидения.

Ключевые задачи, поставленные Отделом агитации и пропаганды перед печатными СМИ

Главной задачей, которую ставил Агитпроп перед средствами массовой информации, являлась минимизация пропагандистского эффекта в информационном поле от американской выставки в Сокольниках среди советских граждан, ослабление у населения СССР интереса к самому мероприятию и возможных симпатий к представленным экспонатам, американскому образу жизни и идеологии капитализма в целом, а также последующее снижение потенциальных политических рисков для советской системы от возможных нежелательных настроений среди населения.

Для решения этой задачи Агитпроп настоятельно рекомендовал всем печатным изданиям публиковать сообщения о выставке «в сдержанном тоне, без каких бы то ни было проявлений повышенного интереса к выставке в целом»¹¹. Кроме того, всем центральным газетам предписывалось сосредоточить внимание читателей на «действительном положении дел в США»¹². Под «действительным положением дел» подразумевалось, что каждому печатному изданию, в зависимости от его целевой аудитории и тематической направленности (трудовое законодательство, образование, наука, культура,

⁹ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 33. Ед. хр. 95. Л. 33–36.

¹⁰ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 33. Ед. хр. 95. Л. 34.

¹¹ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 33. Ед. хр. 95. Л. 33.

¹² РГАНИ. Ф. 5. Оп. 33. Ед. хр. 95. Л. 34.

медицина, промышленность, строительство, сельское хозяйство и т.д.), следует в первую очередь обратить внимание на недостатки и изъяны соответствующей сферы жизни в США. Подобные указания можно расценить как прямую контрпропаганду в отношении Соединенных Штатов.

Задачами «второго плана», поставленными перед советскими СМИ, стали пропаганда идей мирного сосуществования, прекращения гонки вооружений и холодной войны, а также акцент на важности сотрудничества СССР и США в культурной сфере и необходимости проведения подобных мероприятий в будущем: «Газеты, журналы, ТАСС, радиовещание и телевидение в материалах, касающихся выставки, должны подчеркивать важное значение этой формы культурного обмена для улучшения международной обстановки, смягчения напряженности, развития сотрудничества между государствами...»¹³. Перечисленные задачи по поддержанию мирной риторики в прессе, на радио и телевидении ставились с целью внешнеполитической пропаганды идей концепции «мирного сосуществования», ставших в течение нескольких лет с момента провозглашения данного внешнеполитического курса СССР уже привычными для советских СМИ.

Текст документа Л.Ф. Ильичева, направленного в ЦК КПСС

Ниже приводится полный текст документа заведующего Отделом агитации и пропаганды ЦК КПСС по союзным республикам Л.Ф. Ильичева, направленный в ЦК КПСС. Синтаксис и орфография оригинала сохранены.

«ЦК КПСС

Отдел пропаганды и агитации ЦК КПСС по союзным республикам просит согласия передать редакторам центральных и московских газет, ТАСС, радио и телевидения следующие указания о порядке освещения американской выставки в Москве, разработанные на основе Постановления Президиума ЦК КПСС от 13 июня 1959 года «О мероприятиях в связи с предстоящим открытием советской выставки в Нью-Йорке и американской выставки в Москве».

1. Освещение американской выставки и описание отдельных ее разделов и экспонатов в советской печати, по радио и телевидению должно вестись в спокойном, сдержанном тоне, без каких бы то ни было проявлений повышенного интереса к выставке в целом и к отдельным ее экспонатам. В материалах, посвященных экономике, культуре и науке США необходимо в корректной, ненавязчивой форме, на основе американских и других авторитетных иностранных источников, давать сопоставления того, что будет показано на выставке, с действительным состоянием отдельных отраслей промышленности, сельского хозяйства, науки, искусства, положением отдельных групп населения, жилищных условий и социального обеспечения различных категории населения США.

Одновременно газеты, журналы, ТАСС, радиовещание и телевидение в материалах, касающихся выставки, должны подчеркивать важное значение этой формы культурного обмена для улучшения международной обстановки, смягчения напряженности, развития сотрудничества между государствами, взаимовыгодной торговли, установления и расширения контактов между руководящими деятелями различных государств, деятелями науки, просвещения, литературы и искусства, профсоюзными работниками, рабочими и крестьянами.

В материалах должна последовательно пропагандироваться идея мирного сосуществования государств с различными социально-экономическими системами. Газеты, журналы и радио обязаны делать упор на тех огромных благах, которые получили бы народы различных стран при условии прекращения гонки вооружений и ликвидации «холодной войны».

2. В течение июля, в период, предшествующий открытию выставки, каждой центральной газете в разное время разрешается опубликовать не более одной корреспонденции, посвященной выставке, и одной фотографии из Сокольнического парка.

За два – три дня до открытия выставки «Правда» и «Известия» публикуют краткие сообщения о завершении строительства павильонов и монтажа экспонатов, особо отмечая помощь советских рабочих и инженеров американской стороне.

Официальные материалы, связанные с прибытием в Москву, на открытие выставки, вице-президента США Никсона и американских туристов, публикуются центральными газетами по указаниям, передаваемым через ТАСС.

3. За день до открытия выставки центральные ежедневные газеты публикуют краткое сообщение ТАСС о предстоящем ее открытии. Это же сообщение передается по радио и телевидению.

4. Официальный отчет о церемонии открытия выставки будет передан газетам ТАССом.

¹³ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 33. Ед. хр. 95. Л. 33.

Статьи собственных корреспондентов газет о выставке после ее открытия публикуются в разных газетах в разное время на протяжении всего периода работы выставки (не более одной корреспонденции и 1–2 фотоснимков). Время публикации таких корреспонденций и снимков согласовывается редакциями с Отделом пропаганды и агитации ЦК КПСС.

Радио и телевидение при показе американской выставки строго руководствуются соответствующими условиями соглашения об обмене выставками между СССР и США.

5. С целью наиболее целесообразного освещения американской выставки и более полного информирования советских читателей о действительном положении в США рекомендовать отдельным центральным газетам в своих корреспонденциях о выставке сосредоточить главное внимание на следующем:

Газете «Труд» — на вопросах, связанных с занятостью в США, трудовым законодательством, техникой безопасности, жилищными условиями рабочих, социальным страхованием, положением на производстве женщин и подростков. В связи с намерением организаторов выставки показать посетителям различные технические усовершенствования, якобы облегчающие условия труда рабочих на предприятиях и рудниках с вредными условиями производства, газете «Труд» следует привести официальные американские данные о количестве несчастных случаев в различных отраслях промышленности. Американцы, судя по всему, предпримут попытку доказать, будто рабочие в США при уходе с производства по старости или по состоянию здоровья получают такое пособие, которого достаточно для покрытия всех жизненных потребностей. В этой связи «Труду» необходимо рассказать читателям, что американские рабочие и служащие в случае потери трудоспособности или ухода с работы по старости фактически не получают пособия от государства. Газета должна показать тяжелое бремя налогов, которое несут трудящиеся США.

Газета «Комсомольская правда» должна написать о тех разделах американской выставки, которые так или иначе связаны с положением молодежи в США. Газете следует показать бесперспективность, с которой сталкиваются юноши и девушки, получившие специальность.

«Литературная газета» должна уделить главное внимание современной американской литературе, показу которой на московской выставке американская администрация придает большое значение, используя высказывания видных американских писателей старшего поколения, их оценки состояния этой литературы и положения писателей и работников культуры в США.

В газете «Советская культура» должны найти освещение разделы выставки, посвященные театру, музыке, кино, изобразительному и прикладному искусству. Попыткам американцев представить на выставке дело так, будто в США процветают все эти виды искусства, следует противопоставить действительное положение: фактический упадок театра в США и невероятные трудности, с которыми сталкиваются работники искусства, разгул абстракционизма в изобразительном искусстве и трудности для работы художников и скульпторов, правдиво отображающих жизнь.

Газете «Советский спорт» — сделать упор на трудное положение спортсменов в США, превращаемых предпринимателями в источник обогащения.

«Учительской газете» — противопоставить соответствующим разделам выставки действительное положение американской школы, незначительные ассигнования на эти цели, катастрофическое положение со школьными помещениями, расовую дискриминацию в области просвещения.

Газета «Медицинский работник» должна объективно показать достижения американской медицины и одновременно рассказать читателям об огромном недостатке врачей в США, крайне высокой плате за лечение и медикаменты, слабой профилактической работе и антисанитарном состоянии многих жилищ (трущоб) в крупных американских городах.

В «Промышленно-экономической газете» следует больше уделить внимания тому, что автоматизация производственных процессов в промышленности США направлена в первую очередь на увеличение прибыли предпринимателей и ведет к росту армии безработных.

Газета «Сельское хозяйство» обязана показать, что в Соединенных Штатах все больше усиливается процесс массового разорения фермеров, искусственно сокращаются посевные площади.

«Строительная газета» должна основное внимание сосредоточить на показе тех разделов американской выставки, которые связаны со строительством. Американцы намерены в чисто пропагандистских целях показать в Москве якобы типично американский дом. В связи с этим необходимо привести правдивые данные о действительном обеспечении жильем американских трудящихся и о невероятно высокой квартирной плате в США.

Все другие специализированные и отраслевые центральные газеты и журналы должны сосредоточить свое внимание на тех разделах американской выставки, которые по своему характеру являются более близкими им по тематике.

6. Рекомендуется привлекать к выступлениям в печати по тем или иным разделам выставки советских граждан, долгое время проживавших в США, которые могут дать объективную оценку отражению американской действительности на выставке в Москве.

Зав. Отделом пропаганды и агитации
ЦК КПСС по союзным республикам (Л. Ильичев)
27 июня 1959 года

».

Обзор справки и пометок, оставленных на документе от руки

Нельзя не отметить, что на самом документе были сделаны существенные пометки. Во-первых, целиком был вычеркнут первый абзац п. 2 документа о предписании газетам публиковать не более одной корреспонденции и фотографии о выставке в день и сделана отсылка к справке, написанной от руки в конце документа на стр. 4. Во-вторых, во втором абзаце п. 2 были внесены следующие правки: вычеркнуто слово «особо» и последующая фраза изменена следующим образом: «отметить помощь советских рабочих и инженеров американской стороне». Это было сделано с целью убрать акцент с фразы о решающем вкладе советских рабочих в помощь американцам на выставке и придать ей более спокойную тональность. В-третьих, в п. 4 также была вычеркнута фраза в скобках «(не более одной корреспонденции и 1-2 фотоснимков)», что продолжало логику исключения из п. 2 первого абзаца о публикации в каждом издании не более одной корреспонденции об американской выставке в день. Это можно расценить как некое ослабление «закручивания гаек», изначально предложенного Агитпропом в отношении освещения американской выставки в Сокольниках, что, скорее всего, было связано с определенными международными договоренностями на высоком уровне и с соответствующей политической позицией советского руководства по освещению выставки в СМИ. Об этом свидетельствует и текст справки, написанный от руки в конце документа заместителем заведующего Отделом пропаганды и агитации ЦК КПСС по союзным республикам В.И. Снатсиным.

Ниже приведен полный оригинальный текст справки о вычеркнутом первом абзаце п. 2. Синтаксис и орфография оригинала сохранены.

«Справка

Центральные и московские газеты при опубликовании материалов об американской выставке руководствовались приведенными выше указаниями, а также дополнительными указаниями о том, чтобы в материалах о выставке наряду с критическими замечаниями содержалась положительная оценка тех экспонатов, которые свидетельствуют об успехах американцев в отдельных областях. В целом в центральных и московских газетах было опубликовано около 150 статей и корреспонденций об американской выставке.

Зам. зав. Отделом пропаганды и агитации
ЦК КПСС по союзным республикам В. Снастин».

Приведенная справка, представленная В. Снастиным, являлась своего рода отчетом перед вышестоящим руководством партии. Таким образом, подобный процесс «доработки» и согласования документа, который включал сначала форму подачи предложений, а затем отчетности сотрудников Агитпропа перед своим руководством, подтверждает идею о функционировании в конце 1950-х гг. в СССР системы «итеративного планирования», о которой говорилось выше.

Заключение

Советское политическое руководство активно готовилось к Американской национальной выставке в Москве, о чем свидетельствует приведенное нами письмо Отдела агитации и пропаганды ЦК КПСС о порядке освещения американской выставки в Москве. Советская «пропагандистская машина» в ходе обмена выставками постаралась задействовать все возможные силы для достижения единственной цели — снижения пропагандистского эффекта в информационном поле от американской выставки в Сокольниках и ослабления интереса советских граждан к самому мероприятию в целом. В этом отношении руководство СССР защищало свои жизненно важные интересы и стремилось скрыть определенные недостатки советской экономической системы. И здесь ключевую роль в убеждении советских граждан в превосходстве советской системы над американской сыграла большая подготовительная работа Отдела агитации и пропаганды к американской выставке.

Список литературы:

- Богатуров А.Д. Системная история международных отношений. Т. 2. М.: Культурная революция, 2009.
- Горлов В.Н. Американская национальная выставка в Сокольниках в 1959 г. как демонстрация достоинств капитализма // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2021. № 2. С. 95–104. DOI: [10.18384/2310-676X-2021-2-95-104](https://doi.org/10.18384/2310-676X-2021-2-95-104).
- Лившин А.Я. Коммунистическая партия в системе власти в СССР // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2018. № 3. С. 13–35. DOI: [10.23932/2542-0240-2018-11-3-13-35](https://doi.org/10.23932/2542-0240-2018-11-3-13-35).
- Медведев Р.А. Н.С. Хрущев: Политическая биография. М.: Книга, 1990.
- Рид С.Э. Кто кого? Реакция советского народа на Американскую национальную выставку в Москве в 1959 г. // СССР и США в XX веке: восприятие «другого» / отв. сост. Б. Физелер, Р. Магнусдоттир. М.: Политическая энциклопедия, 2017. С. 70–104.
- Фоминых А.Е. Книги отзывов Американской национальной выставки в Москве 1959 года // «Запад-Восток». Научно-практический ежегодник. 2010. № 3. С. 110–120.
- Barghoorn F.C. *The Soviet Cultural Offensive: The Role of Cultural Diplomacy in Soviet Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1960.
- Cold War Kitchen: Americanization, Technology, and European Users* / ed. by R. Oldenziel, K. Zachmann. Cambridge, MA: MIT Press, 2009.
- Hixson W.L. *Parting the Curtain: Propaganda, Culture and the Cold War, 1945–1961*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 1997.
- Nye J.S. *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.
- Richmond Y. *Cultural Exchange and the Cold War: Raising the Iron Curtain*. University Park: Pennsylvania State University Press, 2003.

Дата поступления: 26.05.2021

References:

- Barghoorn F.C. (1960) *The Soviet Cultural Offensive: The Role of Cultural Diplomacy in Soviet Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Bogaturov A.D. (2009) *Sistemnaya istoriya mezhdunarodnykh otnoshenii* [System history of international relations]. Vol. 2. Moscow: Kul'turnaya revolyutsiya.
- Fominykh A.E. (2010) Books of Comments of the American National Exhibition in Moscow 1959. *Zapad-Vostok. Nauchno-prakticheskii ezhegodnik*. No. 3. P. 110–120.
- Gorlov V.N. (2021) American National Exhibition in Sokolniki in 1959 as a Demonstration of Capitalism's Virtues. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Istoriya i politicheskiye nauki*. No. 2. P. 95–104. DOI: [10.18384/2310-676X-2021-2-95-104](https://doi.org/10.18384/2310-676X-2021-2-95-104).
- Hixson W.L. (1997) *Parting the Curtain: Propaganda, Culture and the Cold War, 1945–1961*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Livshin A.Ya. (2018) Communist Party in the Power System of the Ussr. *Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, parvo*. No. 3. P. 13–35. DOI: [10.23932/2542-0240-2018-11-3-13-35](https://doi.org/10.23932/2542-0240-2018-11-3-13-35).
- Medvedev R.A. (1990) *N.S. Khrushchev: Politicheskaya biografiya* [N.S. Khrushchev: Political biography]. Moscow: Kniga.
- Nye J.S. (2004) *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs.
- Oldenziel R., Zachmann K. (eds.) (2009) *Cold War Kitchen: Americanization, Technology, and European Users*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Reid S.E. (2017) Who will beat whom? Soviet Popular Reception of the American National Exhibition in Moscow, 1959. *SSSR i SShA v XX veke: vospriyatie «drugogo»*. Moscow: Politicheskaya entsiklopediya. P. 70–104.
- Richmond Y. (2003) *Cultural Exchange and the Cold War: Raising the Iron Curtain*. University Park: Pennsylvania State University Press.

Received: 26.05.2021

Особенности развития туризма в Арктической зоне России

Логунцова Ирина Вячеславовна

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

E-mail: loguntsova@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [8414-0525](#)

ORCID ID: [0000-0002-1131-0878](#)

Аннотация

В 2021–2023 годах наша страна председательствует в Арктическом совете, что открывает новые возможности для международного диалога и экономического развития российской Арктики. В рамках председательства будет обсуждаться широкий круг вопросов по различным направлениям, включая развитие арктического туризма. Арктический регион сильно отличается от всех других регионов нашей страны. С одной стороны, уникальная идентичность и туристская привлекательность, с другой — множество вызовов и препятствий на пути развития туризма (удаленность и труднодоступность арктических территорий, очаговый характер инфраструктуры, суровый климат, большие экологические риски и др.). Комплекс актуальных вопросов в этой сфере включает себя следующие аспекты: развитие экологичных видов туризма, обеспечение безопасности туристов, модернизация и расширение туристской инфраструктуры, кадровая политика в сфере туризма, профессиональный маркетинг арктических территорий, международное сотрудничество и др. Отдельной темой является восстановление туристского бизнеса в условиях пандемии коронавируса. Продвижение арктического турпродукта возможно только при условии использования комплексного подхода и понимания многогранности туристского потенциала Арктической зоны, биологического и культурного разнообразия русского севера. Важную роль в этом процессе могут играть малочисленные коренные народы Арктики, которые должны привлекаться к участию в осуществляемых бизнес-инициативах, направленных не только на получение прибыли, но и на сохранение уникальной культуры и традиций этих народов. В статье рассмотрены специфические особенности индустрии туризма в Арктической зоне России, ее ключевые проблемы и дальнейшие перспективы устойчивого развития.

Ключевые слова

Арктический туризм, российский арктический туризм, устойчивое развитие туризма в Арктике, развитие Арктики.

Special Features of Russian Arctic Tourism

Irina V. Loguntsova

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

E-mail: loguntsova@spa.msu.ru

ORCID ID: [0000-0002-1131-0878](#)

Abstract

In 2021–2023 our country is chairing the Arctic Council, which opens up new opportunities for international dialogue and economic development of the Russian Arctic. The council will discuss a wide range of issues in various areas, including the development of Arctic tourism. The Arctic region is very different from all other regions of our country. On the one hand, it has a unique identity and tourist attraction, but on the other hand, there are many challenges and obstacles to tourism development (remoteness and inaccessibility of the Arctic territories, focal nature of infrastructure, harsh climate, great environmental risks, etc.). The set of current issues in this sphere includes the following aspects: development of environmentally friendly types of tourism, tourist safety, modernization and expansion of tourist infrastructure, personnel policy in the field of tourism, professional marketing of the Arctic territories, international cooperation, etc. A separate topic is the recovery of the tourism business in the context of the coronavirus pandemic. The positioning and promotion of the Arctic tourist product is possible only with a comprehensive approach and understanding of the multifaceted tourist potential of the Arctic zone, biological and cultural diversity of the Russian North. An important role in this process can be played by few indigenous people of the Arctic, who should be involved in the ongoing business initiatives aimed not only at generating profits, but also at preserving the unique culture and traditions of these people. The article considers the specific features of the tourism industry in the Arctic zone of Russia, its key problems and further prospects for sustainable development.

Keywords

Arctic tourism, Russian Arctic tourism, sustainable development of tourism in Arctica, development of Arctica.

Введение

Арктика — очень интересный, сложный и разнообразный в географическом, экономическом и культурном отношении регион. Надо признать, что туризм пока играет не значительную роль в экономике Арктической зоны России, но потенциал его огромен. В будущем арктический туризм вполне может стать одним из направлений диверсификации регионального экономического развития.

Массовый спрос на арктический туризм стал формироваться только с начала 2000-ых годов. В наши дни такой вид туризма все еще считается относительно новым и перспективным видом отдыха. До пандемии коронавируса Арктику ежегодно посещало 1,2 миллиона туристов (по этому показателю наша страна занимает четвертое место в мире после Северной Норвегии, Исландии и Аляски (США)). Самыми популярными регионами среди туристов были: Мурманская область (40%), Архангельская область (18%), Республика Карелия (15%), Ямало-Ненецкий автономный округ (15%)¹.

¹Туризм в Арктике набирает обороты // Инвестиционный портал Арктической зоны России [Электронный ресурс]. URL: <https://arctic-russia.com/article/arkticheskiy-turizm/> (дата обращения: 14.07.2021).

На сегодняшний день единого, общепризнанного определения термина «арктический туризм» не существует. Согласно одной из точек зрения, к территориям, на которых можно развивать данное направление, относятся: Северный Ледовитый океан; северная часть, острова и архипелаги Атлантического океана и Тихого океана; материковые территории на севере Евразии и Северной Америки в арктическом и субарктическом климатических поясах (арктическая пустыня, тундра, лесотундра) [Бертош 2019, 170].

В ФЗ от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ² к сухопутным территориям Арктической зоны отнесены полностью или частично территории следующих субъектов Российской Федерации: Мурманской области, Ненецкого автономного округа, Чукотского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа, Республики Карелия, Республики Коми, Республики Саха (Якутия), Красноярского края, Архангельской области.

Примечательно, что интерес к арктическому туризму проявляет не только Россия и государства, чьи территории примыкают к территориям северного заполярья, например Канада, Дания, Норвегия, США и др., но и такие «неарктические» страны, как Китай или Испания. Этот интерес в первую очередь связан с запасами нефти и газа в Арктической зоне и с некоторыми другими факторами. Другими словами, интерес к Арктике обусловлен как экономическими, так и политическими причинами.

В последнее время наше государство придает особое значение развитию Арктической зоны, в том числе и развитию арктического туризма, оказывая поддержку турбизнесу в Арктической зоне по различным направлениям: это и налоговые льготы, и льготное финансирование инвестиционных проектов, и инфраструктурная поддержка. Кроме того, российские власти приняли решение с 2021 года повторить в Арктике опыт Дальнего Востока в отношении проекта «дальневосточный гектар», позволяющего людям безвозмездно брать землю в пользование, а затем и в собственность. Имеющийся опыт показал, что земельные участки используются в том числе для размещения туристских баз и кемпингов.

Таким образом, на наш взгляд, трудно переоценить актуальность затронутой темы, особенно в контексте возросшего внимания к развитию внутреннего туризма в условиях продолжающейся пандемии коронавируса, когда поездки за рубеж стали не всегда возможными для россиян. Цель данной работы — проанализировать специфику Арктической зоны России с точки зрения текущего состояния индустрии туризма и сформулировать рекомендации по ее дальнейшему развитию. Здесь необходимо подчеркнуть, что Арктика сильно отличается от всех других регионов России и в плане социально-экономического развития, и по своим климатическим условиям, и по другим направлениям, что требует особого подхода в управлении туристской сферой.

Источниковая база исследования включает в себя несколько составляющих. К нормативно-правовой части относятся: Основы государственной политики в Арктике на период до 2035 года³, Государственная Программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»⁴, Стратегия развития Арктической зоны России и обеспечения национальной безопасности до 2035 года⁵, Федеральный Закон «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации»⁶ и другие документы.

В работе также использовалась научная литература по теме арктического туризма за последние годы (с 2018 по 2020 год). На первый взгляд складывается впечатление, что данная проблематика достаточно широко отражена в научных публикациях, однако при более подробном знакомстве с их содержанием обнаруживается фрагментарный характер исследований, фокусировка на различных узких аспектах проблематики туризма в Арктической зоне и недостаток исследований, в которых был бы использован комплексный и разносторонний подход.

² Федеральный закон «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» от 13.07.2020 № 193-ФЗ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357078/ (дата обращения: 04.05.2021).

³ Указ Президента РФ от 5 марта 2020 г. № 164 «Об основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73606526/> (дата обращения: 04.05.2021).

⁴ Постановление Правительства РФ от 30 марта 2021 г. № 484 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/400534977/> (дата обращения: 04.05.2021).

⁵ Указ Президента РФ от 26 октября 2020 г. № 645 «Об утверждении Стратегии развития Арктической зоны России и обеспечения национальной безопасности до 2035 года» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/64274> (дата обращения: 04.05.2021).

⁶ ФЗ от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74270528/> (дата обращения: 04.05.2021).

Так, например, Агарков С.А и др. анализируют общий экономический контекст для ведения бизнеса в арктическом регионе России [Агарков и др. 2018], Бертош А.А. и Дзюбан В.В. подробно описывают проблемное поле данной тематики [Бертош 2019; Дзюбан 2020]. Цветкова Ю. изучает юридические аспекты арктического туризма [Цветкова 2018]. Севастьянов Д.В. сужает область своих исследований до уровня Баренцево-морского региона [Севастьянов 2020]. Грушенко Э.Б. рассматривает особенности экологического туризма в Арктической зоне нашей страны как одного из самых перспективных [Грушенко 2018]. Желнина З.Ю., Терещенко Н.В. полагают, что арктический туризм постепенно переходит к новой модели, в которой наряду с прочими видами туризма, ассоциируемыми с северными регионами, возможно развитие культурного и арт-туризма [Желнина, Терещенко 2019]. Меньшикова Т.Н. залогом успеха туристского бизнеса в Арктике считает создание туристских кластеров [Меньшикова 2019]. Рантала Оути с соавторами посвятили свое исследование проблеме сезонности арктического туризма [Rantala et al. 2019]. Клаир А. Ранджс с коллегами пытаются разобраться в траекториях путешествий туристов через их опыт в социальных сетях [Runge et al. 2020]. Куклина М.В., Галтаева А.Л. делают прогнозы относительно дальнейшего развития туризма в Арктике [Куклина, Галтаева 2020].

Стоит заметить, что большая часть этих публикаций была создана до пандемии коронавируса, которая существенно изменила расстановку сил на туристском рынке во всем мире, и, соответственно, полученные ранее результаты нуждаются в таком же существенном обновлении.

Отдельной составляющей источников исследования послужили различные интернет-порталы, такие как: [инвестиционный портал](#) Арктической зоны России, [туристский портал](#) Арктической зоны России, интернет-портал [The Arctic](#), интернет-портал [Go Arctic](#), информационно-аналитический портал [«Арктика сегодня»](#) и др.

В исследовании использованы такие методы, как анализ литературы, метод обобщения, сравнительный анализ.

Новизна данного исследования заключается в том, что выводы сделаны с учетом «коронавирусной реальности» нашего мира за последние полтора года. Практическая значимость состоит в разработанных рекомендациях по дальнейшему развитию туризма в Арктической зоне России.

О туристской привлекательности Арктических регионов

Россия — самое большое арктическое государство в мире: Арктическая зона составляет примерно 20% площади нашей страны, здесь проживает менее 2% населения и создается более 11% ВВП [Меньшикова 2019, 95]. При оценке различных сценариев развития российской экономики необходимо учитывать, что арктические территории относятся к стратегическим национальным ресурсам, поэтому все виды экономической деятельности в российской Арктике приобретают огромное значение [Агарков и др. 2018, 209].

Основная часть городов и поселков в российской Арктике находится в непосредственной близости от мест добычи и переработки нефти и газа, металлов и других ископаемых, а также транспортных узлов. Крупными центрами местной экономической деятельности являются такие города, как Мурманск и Архангельск. Развитая инфраструктура этих центров делает их привлекательными для инвестиций, однако населенные пункты центральных и восточных регионов российской Арктики, несмотря на их высокий потенциал, обладают сравнительно низкой инвестиционной активностью, что связано как с более суровыми климатическими условиями, так и с отсутствием необходимой инфраструктуры.

Особое значение в арктической зоне России имеет Северный морской путь, представляющий собой автотранспортную связь и кратчайший морской путь между европейской частью нашей страны и Дальним Востоком [Дзюбан 2020, 10].

Стоит отметить в целом неравномерное развитие арктических регионов России, что требует адаптации инструментов планирования в туризме к региональным различиям и делает возможным формирование различных траекторий развития [Куклина, Галтаева 2020, 75].

Важным событием в истории российской Арктики стало создание в 2015 году Госкомиссии по вопросам развития Арктики. С учетом новых вызовов и в целях обеспечения национальной безопасности спустя четыре года, в 2019 году, было образовано Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, а также принято решение о расширении компетенции институтов развития Дальнего Востока на Арктическую зону⁷.

⁷ Указ Президента РФ от 26.10.2020 об утверждении Стратегии развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 г. // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://ips.pravo.gov.ru:8080/default.aspx?pn=0001202010260033> (дата обращения: 04.05.2021).

Арктические территории обладают рядом схожих характеристик, определяющих специфику туристской деятельности в этих местах:

- существенная удаленность и труднодоступность многих привлекательных с точки зрения развития туризма мест;
- сильная зависимость от климатических факторов и сезонности ряда туристских маршрутов;
- слабо развитая туристская инфраструктура.

С другой стороны, именно особенности географического положения и природно-климатическая специфика Арктической зоны лежат в основе ее туристской привлекательности. Низкие температуры, долгая зима, штормы и т.п. создают порой экстремальные условия для жителей и путешественников. Во многих культурах Арктика воспринимается как своего рода место холода и тьмы, что отражается в содержании различных легенд и сказаний. Все это вызывает интерес к этому удаленному региону. Так, например, точкой притяжения туристов является «полюс холода» в Оймяконском улусе в Республике Саха (Якутии). Важным фактором туристской привлекательности Арктической зоны является полярный день (когда больше суток не происходит заката) и полярная ночь (когда солнце не выходит из-за горизонта более 24 часов). Отдельным суббрендом Арктики можно считать такое природное явление, как полярные сияния, которые могут длиться от десятков минут до нескольких дней.

Арктическая и субарктическая зоны обладают большим потенциалом для развития и продвижения зимних видов спорта, в частности гонок на оленьих упряжках, гребли на лодках, спартакиады народов Севера и др. Так, например, в Норильске недавно успешно прошли соревнования по керлингу при активной поддержке Министерства спорта РФ и компании «Норникель», что является одним из примеров государственно-частного партнерства по развитию арктической зоны. В июне 2021 года на Таймыре прошло совещание «Арктика — территория туризма и спорта», в котором участвовали представители всех арктических краев и областей⁸.

Важно отметить, что Арктика ближе, чем думает большинство россиян: европейская часть российской Арктики расположена всего в двух часах авиаперелета из Москвы. Более того, Арктика — это не только лед, снег, белые медведи и Северный Ледовитый океан. На территории российской Арктики находятся тундра и лесотундра, острова с уникальной природой, реки и озера, горы, богатые флорой и фауной леса. Здесь можно увидеть более тысячи видов различных растений, песцов, китов, моржей, тюленей, оленей и многое другое.

Арктику населяют почти два десятка малочисленных коренных народов со своими уникальными культурами и традициями (коряки, чукчи, эвены, долганы, манси и др.), объекты исторического наследия этих народов имеют ценность общемирового значения⁹.

Безусловно, каждый из девяти арктических регионов России обладает собственной уникальной туристской привлекательностью. Возьмем для примера Мурманскую область, где основными видами туризма являются горнолыжный и экологический туризм, а также развиваются дайвинг, кайтинг и промышленный туризм. Горнолыжный сезон на мурманском курорте Хибины более продолжительный, чем на других зимних курортах нашей страны. Отдых там более бюджетный, чем, например, на горнолыжном курорте в Сочи.

Отдельного внимания заслуживает гастрономический туризм в области, ее активное участие в федеральном проекте «Гастрономическая карта России». Особенности местной кухни — важная составляющая туристского бренда. Примечательно, что арктическая кухня основывается не только на вкусовых, но и на полезных свойствах продуктов и дикоросов Кольского полуострова.

Одним из самых привлекательных мест Мурманской области является поморский поселок Териберка, ставший местом съемок известного фильма Андрея Звягинцева «Левиафан».

Приведем еще один пример — Архангельскую область. В этом регионе большой популярностью у туристов пользуются туры на Соловецкие острова и на Кий — остров в Белом море. Соловецкий монастырь включен в список Всемирного наследия ЮНЕСКО. Важным направлением развития туризма в области является сельский туризм. Значительную часть Архангельской области занимают северные деревни, в которых можно увидеть объекты деревянного зодчества, народного художественного

⁸ Российская Арктика — территория спорта и туризма // Первые новости в Сибири [Электронный ресурс]. URL: <https://1line.info/news/sport/rossiyskaya-arktika-territoriya-sporta-i-turizma.html> (дата обращения: 04.05.2021).

⁹ Указ Президента РФ от 26.10.2020 об утверждении Стратегии развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 г. // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://ips.pravo.gov.ru:8080/default.aspx?pn=0001202010260033> (дата обращения: 04.05.2021).

творчества, фольклор и т.п. Реализуется много проектов в сфере туризма, приоритетным выделен региональный проект «Северная деревня». Одной из лучших практик развития сельского туризма в области считается деятельность Кенозерского национального парка.

Другими словами, Арктическая зона — это очень большая и разнообразная территория, где очень много возможностей для развития туризма, который может быть не только экстремальным, но и вполне доступным и комфортным.

Анализируя различные источники по изучаемой теме, можно выделить несколько самых популярных направлений в туриндустрии Арктической зоны РФ на сегодняшний день:

- круизный туризм;
- переход через полярный круг;
- посещение Северного полюса;
- Национальный парк «Русская Арктика»;
- архипелаг Земля Франца Иосифа;
- поселок Баренцбург и поселок Пирамида на Шпицбергене;
- дрейфующая ледовая база «Барнео»;
- проект «Арктический плавучий университет»;
- экологический туризм;
- экстремальный спорт (полеты на вертолетах, полеты на воздушном шаре, подледный дайвинг и т.п.);
- круизы на атомных ледоколах;
- приключенческий туризм;
- этнографический туризм;
- наблюдение за китами, моржами и т.д.

Важно, что этот список в перспективе может расширяться. Ряд исследователей, например, полагает, что возможными направлениями туризма в Арктике могут стать даже культурный и арт-туризм. Более того, бытует мнение о том, что арктический туризм переходит от модели «экстремально и дорого» к более прогрессивной концепции, когда туристский продукт связан не только с показом окружающего пространства, но и «с партнерством и сотрудничеством в креативных индустриях, реконструкциях исторического и культурного контекста, комбинированием ландшафта и дополненной реальности» [Желнина, Терещенко 2019, 73].

Препятствия развития туризма в Арктике

Арктический туризм в своем развитии столкнулся с рядом объективных проблем, в числе которых — высокие экологические риски. Арктика на данный момент является одним из самых экологически чистых регионов на планете, однако активизация туристской деятельности несет потенциальную угрозу нарушить хрупкое экологическое равновесие этой территории, и негативные последствия могут быть необратимыми. В данной связи большое значение имеет контроль государства и общества за охраной окружающей среды, совершенствование природоохранного законодательства, повышение экологической сознательности туристов, оперативное реагирование в случае возникновения экологических проблем в регионе и т.д.

Стоит также упомянуть о том, что на территории Арктической зоны нашей страны создано несколько особо охраняемых природных территорий, в числе которых «Русская Арктика», «Остров Врангеля», «Таймырский», «Лапландский», «Большой Арктический», «Ненецкий» и др.

Еще одной особенностью и вызовом одновременно является удаленность арктических территорий (какуже было сказано выше). Значительная часть Арктики — одно из самых труднодоступных мест в мире. Вместе с тем без развитой транспортной инфраструктуры сложно себе представить полноценную реализацию инвестиционных проектов и развитие туризма. Так, например, прохождение транспортных и круизных судов по Северному морскому пути сквозь массивы льда возможен только с помощью ледоколов. Эксплуатация атомного ледокольного флота — затратное мероприятие, которое не позволяет сделать круизный туризм доступным и массовым [Севастьянов 2020, 35].

Плотность сети автомобильных и железных дорог в Арктике — одна из самых низких в целом по стране. Например, в самом большом регионе РФ республике Саха (Якутия) около 90% всей территории находится в зоне «сезонного транспортного обслуживания», то есть добраться до них можно лишь по временным дорогам, которые прокладывают, когда устанавливаются постоянные минусовые температуры.

Чтобы создать железнодорожное сообщение, связывающее все арктические регионы РФ, необходима магистраль, не уступающая по своим масштабам Транссибирской магистрали. Такой масштабный и амбициозный проект уже рассматривается российскими властями и бизнесом, но на него уйдут десятилетия.

Несмотря на очень большие расходы, связанные с такими проектами, сегодня в РФ реализуется ряд федеральных и региональных программ по развитию авто- и железнодорожной инфраструктуры в Арктике, что относится к числу государственных приоритетов.

Что касается авиасообщения, то в арктической зоне России на сегодняшний день насчитывается всего 39 аэродромов, а на Аляске, например, где люди живут в схожих условиях, аэропортов насчитывается более 450.

Таким образом, расширение и модернизация аэродромной инфраструктуры, обновление парка воздушных судов — это также важнейшая задача развития арктической зоны России. В перспективе полярная авиация должна стать еще одним драйвером развития арктических территорий. Более того, планируется развитие новых видов авиационной техники — самолетов-амфибий, безаэродромных самолетов, экранопланов и т.п.

Препятствием на пути развития туризма в Арктике является относительно дорогая стоимость большинства туров, которые пока не может себе позволить большинство россиян. Дальнейшее успешное развитие арктического туризма будет зависеть в том числе и от того, насколько доступными будут путешествия в этот регион для туристов с различным уровнем доходов. Необходимо также развивать конкуренцию в логистике и в транспортном обслуживании [Грушенко 2018, 22].

В иностранной научной литературе отдельной проблемой (актуальной и для нашей страны) в планировании путешествия и управлении арктическим туризмом указана трудность картирования (mapping) — информация, куда именно направляются туристы во время своего путешествия в Арктику и как они воздействуют на ее ландшафты и экосистемы [Runge et al. 2020].

Нельзя не сказать также о том, что для всего арктического региона характерно такое явление, как сезонность туризма, то есть цикличность туристской деятельности, которая повторяется год от года. Важной задачей в данной связи является разработка и продвижение новых видов турпродукта, не подверженных сезонным колебаниям, что должно привести к существенному росту турпотока [Rantala et al. 2019, 10–11].

Модель устойчивого развития арктического туризма

В целях решения ключевых проблем развития туризма в Арктической зоне большое значение будет иметь формирование модели устойчивого развития туризма. Этим вопросом занимаются многие международные организации, в числе которых Всемирная туристская организация ООН, Европейская комиссия по туризму, Арктический совет, Совет Баренцева/Евроарктического региона.

В 2021–2023 годах Россия председательствует в Арктическом совете, и ее деятельность будет направлена на сбалансированное продвижение устойчивого развития региона в социальном, экономическом и природоохранном контекстах.

Арктический совет — международная организация, деятельность которой направлена на содействие сотрудничеству в области охраны окружающей среды и обеспечение устойчивого развития в Арктике. Участниками Арктического совета являются такие страны, как Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия, Швеция, а также организации коренных народов Арктики.

В приоритетах председательства России в Арктическом совете сказано о том, что устойчивый туризм способствует социально-экономическому развитию регионов, помогает сохранить культурное и природное наследие, создает рабочие места, развивает малый бизнес¹⁰.

В рамках российского председательства в 2021–2023 гг. запланировано проведение более сотни международных мероприятий по различным направлениям, в том числе и по направлению развития устойчивого арктического туризма, в числе которых: форум «Доступная Арктика», включая международный туристский арктический медиа-конгресс на территории одного из субъектов РФ; конференция по вопросу устойчивого развития в Арктике; международный фестиваль «Берингов пролив», выставка «100 арктических промыслов и товаров»; Международный туристский форум, включая конференцию по вопросу минимизации антропогенной нагрузки на арктические экосистемы в ходе осуществления туристской деятельности¹¹.

¹⁰ Приоритеты Председательства Российской Федерации в Арктическом Совете в 2021–2023 гг. // Arctic Council Repository [Электронный ресурс]. URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2646/Арктика%20приоритеты%2021.06.2021.pdf?sequence=12&isAllowed=y> (дата обращения: 04.05.2021).

¹¹ Председательство России в Арктическом Совете в 2021–2023 гг. Программа мероприятий // Arctic Council Repository [Электронный ресурс]. URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2645/RusChairmanship_events%20%28Russian%29.pdf?sequence=5&isAllowed=y (дата обращения: 04.05.2021).

Все перечисленные выше мероприятия пройдут в гибридном формате (онлайн и офлайн) и будут способствовать обмену опытом и лучшими практиками между арктическими странами и их регионами в области развития устойчивого туризма как одного из важнейших направлений в Арктической зоне.

Так, например, заслуживает внимания опыт Норвегии, где разработан «Набор инструментов устойчивого туризма в Арктике», включающий в себя «Руководство для сообщества», «Руководство для туроператоров и турагентств», а также «Путеводитель для туристов». В этих документах предлагаются меры по сохранению экологии в арктическом регионе в процессе организации туристской деятельности, описаны аспекты взаимодействия с местными жителями и соблюдение туристами норм Конвенции СИТЕС (Вашингтон, 3 марта 1973 г.) по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения [Цветкова 2018, 119].

В рамках настоящего анализа нельзя не сказать о малочисленных коренных народах Арктической зоны. Представляется, что эти народы обязательно должны привлекаться к решению ключевых вопросов, касающихся развития арктического туризма. Только многосторонний вариант партнерства может обеспечить соблюдение интересов коренных народов в предпринимаемых бизнес-инициативах, повышение благосостояния и сохранение культуры и ценностей территорий, которые они населяют.

Важным направлением работы в контексте устойчивого развития туризма в Арктике также является обеспечение безопасности туристов и формирование системы быстрого реагирования и антикризисных коммуникаций в целях минимизации потерь в условиях возможных чрезвычайных ситуаций.

Еще одной актуальной задачей является формирование профессиональных кадров в сфере туризма и гостеприимства, специализирующихся на работе в Арктической зоне.

Таким образом, ключевыми принципами устойчивого развития арктического туризма являются:

- экономическая и социальная устойчивость;
- экологичность бизнеса;
- сохранение окружающей среды;
- минимизация потребления и отходов;
- вовлеченность местного сообщества в решение проблем региона;
- просветительская работа с туристами;
- соблюдение правил безопасности туристами;
- наличие квалифицированных кадров в сфере туризма.

Заключение

Туризм — одно из важнейших направлений развития российской Арктики и сегодня реализуется в разнообразных видах и направлениях (экстремальный туризм, экотуризм, промышленный туризм, круизный туризм, познавательный и событийный туризм и др.). Первоочередными задачами на пути успешного развития арктического туризма в нашей стране являются:

- создание благоприятной инвестиционной среды в регионе;
- развитие государственно-частного партнерства;
- совершенствование нормативно-правовой базы развития туризма в Арктике;
- расширение и модернизация транспортной и туристской инфраструктуры;
- профессиональное кадровое обеспечение индустрии туризма;
- гибкая ценовая политика предлагаемых туров;
- следование международным принципам устойчивого туризма;
- соблюдение интересов малочисленных коренных народов Арктики;
- международное сотрудничество.

Более того, на наш взгляд, необходима отдельная стратегия развития туризма в Арктической зоне России. Не последнюю роль в развитии туризма в Арктической зоне будет играть маркетинговая составляющая, направленная на профессиональное продвижение этого региона на внутреннем и международном рынках под единым брендом [Меньшикова 2019, 100]. Как и любому региону, вставшему на путь развития туризма, российской Арктике нужна своя уникальная позиционирующая идея и визуальная айдентика.

В заключение еще раз подчеркнем, что если сравнивать Арктику со средней полосой или южными курортами нашей страны, то дальнейшие перспективы арктического туризма сталкиваются с большим числом сложностей и вызовов, связанных как с особенностями географического положения,

так и с климатической и экономической спецификой Арктической зоны. Новым вызовом последних лет стала пандемия коронавируса, которая нанесла огромный ущерб арктической туристической индустрии. Этот ущерб на данный момент подсчитать, пожалуй, не представляется возможным. Однако любой кризис ведет не только к негативным последствиям, но также открывает и новые возможности, которыми надо успеть воспользоваться:

- 1) по окончании пандемии, вероятно, мы будем наблюдать большой отложенный спрос. С другой стороны, покупательская способность населения снизится, поэтому дальнейшее развитие арктической туристической индустрии будет зависеть от того, насколько оптимальной будет ценовая политика региона (вынужденное снижение стоимости турпродукта);
- 2) очевидно, что арктический туризм будет компенсировать потери от сокращения количества иностранных туристов за счет большей ориентированности на россиян;
- 3) произойдет «передел» туристского рынка. Какие-то его участники, возможно, будут вынуждены покинуть этот рынок;
- 4) не исключено, что некоторые бренды и направления придется воссоздавать заново, поскольку поменяются участники и конъюнктура рынка, что создаст окно возможностей для новых игроков;
- 5) возрастет популярность самостоятельного планирования поездок с использованием онлайн-сервисов;
- 6) в перспективе Арктика может стать популярным и модным направлением постковидного мира, соответствуя пожеланиям потребителей об экологически чистом и уединенном месте отдыха.

Хочется также надеяться, что после окончания пандемии коронавируса в российскую Арктику в качестве туристов приедут не только российские, но и иностранные туристы, которых интересует северная экзотика. На наш взгляд, при благоприятном развитии событий в долгосрочной перспективе арктический туризм сможет обеспечить доход не меньше, чем добыча полезных ископаемых в регионе, что потребует объединения усилий всех заинтересованных сторон: государства, бизнеса, местного сообщества и коренных народов.

Список литературы:

- Агарков С.А., Козлов А.В., Федосеев С.В., Тесля А.Б. Основные направления повышения эффективности хозяйственной деятельности в Арктической зоне Российской Федерации // Записки Горного Института. 2018. Т. 230. С. 209–216. DOI: 10.25515/PMI.2018.2.209.
- Бертош А.А. Арктический туризм: концептуальные черты и особенности // Труды Кольского научного центра РАН. 2019. Т. 10. № 7-17. С. 169–180. DOI: [10.25702/KSC.2307-5252.2019.7.169-180](https://doi.org/10.25702/KSC.2307-5252.2019.7.169-180).
- Грушенко Э.Б. Экологический туризм как фактор устойчивого развития западной Арктики // Арктика и Север. 2018. № 32. С. 18–29. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2018.32.18.
- Дзюбан В.В. Туризм в Арктике: проблемы и развитие // Архонт. 2020. № 3(18). С. 10–13.
- Желнина З.Ю., Терещенко Н.В. Мотивация и культурные стереотипы как факторы развития арктического туризма // Общество: философия, история, культура. 2019. № 2(58). С. 72–76. DOI: [10.24158/fk.2019.2.15](https://doi.org/10.24158/fk.2019.2.15).
- Куклина М.В., Галтаева А.Л. Перспективы развития Арктического туризма // Молодежный вестник ИРГТУ. 2020. Т. 10. № 2. С. 74–79.
- Меньшикова Т.Н. Пространственный анализ развития туризма в регионах Арктической зоны РФ на основе кластерного подхода // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Географическая среда и живые системы. 2019. № 2. С. 94–100. DOI: [10.18384/2310-7189-2019-2-94-100](https://doi.org/10.18384/2310-7189-2019-2-94-100).
- Севастьянов Д.В. Арктический туризм в Баренцевоморском регионе: современное состояние и границы возможного // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 26–36. DOI: [10.37482/issn2221-2698.2020.39.26](https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2020.39.26).
- Цветкова Ю. Некоторые вопросы, связанные с осуществлением арктического туризма, неурегулированные российским законодательством // Океанский менеджмент. 2018. № 1. С. 117–123.
- Rantala O., Barre S. De la, Granås B., Jóhannesson G.P., Müller D.K., Saarinen J., Tervo-Kankare K., Maher P.T., Niskala M. Arctic Tourism in Times of Change: Seasonality. Copenhagen: Nordisk Ministerråd, 2019. DOI: [10.6027/TN2019-528](https://doi.org/10.6027/TN2019-528).

Runge C.A., Daige R.M., Hausner V.H. Quantifying Tourism Booms and the Increasing Footprint in the Arctic with Social Media Data // Plos One. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0227189>.

Дата поступления: 10.05.2021

References

Agarkov S.A., Kozlov A.V., Fedoseev S.V., Teslya A.B. (2018) Major Trends in Efficiency Upgrading of the Economic Activity in the Arctic Zone of Russian Federation. *Zapiski Gornogo Instituta*. Vol. 230. P. 209–216. DOI: 10.25515/PMI.2018.2.209.

Bertosh A.A. (2019) Arctic Tourism: Conceptual Features and Particularities. *Trudy Kol'skogo nauchnogo tsentra RAN*. Vol. 10. No. 7-17. P. 169–180. DOI: [10.25702/KSC.2307-5252.2019.7.169-180](https://doi.org/10.25702/KSC.2307-5252.2019.7.169-180).

Dzyuban V.V. (2020) Tourism in the Arctic: Problems and Development. *Arkhot*. No. 3(18). P. 10–13.

Grushenko E.B. (2018) Ecological Tourism as a Factor of Sustainable Development of the Western Arctic. *Arktika i Sever*. No. 32. P. 18–29. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2018.32.18.

Kuklina M.V., Galtaeva A.L. (2020) Prospects for the Development of Arctic Tourism. *Molodezhnyy vestnik IRGTU*. Vol. 10. No. 2. P. 74–79.

Menshikova T.N. (2019) Spatial Analysis of Tourism Development in the Arctic Regions of Russia on the Basis of the Cluster Approach. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Geograficheskaya sreda i zhivyye sistemy*. No. 2. P. 94–100. DOI: [10.18384/2310-7189-2019-2-94-100](https://doi.org/10.18384/2310-7189-2019-2-94-100).

Rantala O., Barre S. De la, Granås B., Jóhannesson G.Ð., Müller D.K., Saarinen J., Tervo-Kankare K., Maher P.T., Niskala M. (2019) *Arctic Tourism in Times of Change: Seasonality*. Copenhagen: Nordisk Ministerråd. DOI: [10.6027/TN2019-528](https://doi.org/10.6027/TN2019-528).

Runge C.A., Daige R.M., Hausner V.H. (2020) Quantifying Tourism Booms and the Increasing Footprint in the Arctic with Social Media Data. *Plos One*. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0227189>.

Sevastianov D.V. (2020) Arctic Tourism in the Barents Sea Region: Current Situation and Boundaries of the Possible. *Arktika i Sever*. No. 39. P. 26–36. DOI: [10.37482/issn2221-2698.2020.39.26](https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2020.39.26).

Tsvetkova Y. (2018) Nekotoryye voprosy, svyazannyye s osushchestvleniyem arkticheskogo turizma, ne uregulirovannyye rossiyskim zakonodatel'stvom [Some issues related to the implementation of Arctic tourism that are not regulated by Russian legislation]. *Okeanskiy menedzhment*. No. 1. P. 117–123.

Zhel'nina Z.Y., Tereschenko N.V. (2019) Motivation and Cultural Stereotypes as Development Factors of Arctic Tourism. *Obshchestvo: filosofiya, istoriya, kul'tura*. No. 2(58). P. 72–76. DOI: [10.24158/fik.2019.2.15](https://doi.org/10.24158/fik.2019.2.15).

Received: 10.05.2021

Нарастание кризисных явлений в экономике СССР: оценка руководством страны (осень 1989 года)

Сидоров Александр Валентинович

Доктор исторических наук, профессор, факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: sidorov@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [7037-8772](https://elibrary.ru/7037-8772)

ORCID ID: [0000-0002-3411-9515](https://orcid.org/0000-0002-3411-9515)

Аннотация

В современном мире проблема выявления сигналов наступающего экономического кризиса приобретает особое значение, поскольку раннее обнаружение кризисных тенденций дает дополнительный временной лаг и увеличивает возможности предотвращения кризисного развития. Осознание возникающих угроз экономическому развитию базируется на анализе и точной интерпретации информации о положении дел в хозяйственной сфере. Все это невозможно без учета опыта, накопленного предыдущими эпохами. Статья посвящена изучению экономической информации, которой обладало руководство Советского Союза в преддверии глубокого экономического кризиса рубежа 1980–1990-х годов, и ее интерпретации, положенной в основу экономической политики. В качестве временной точки рассматривается осень 1989 года, когда в Верховном Совете СССР проходило обсуждение плана социального и экономического развития страны и ее бюджета на 1990 год. 1989 год — последний год в истории СССР, когда наблюдался небольшой экономический рост, но обнаружились ясные сигналы наступающего кризиса. Рассмотрение экономической информации и ее интерпретация базируются на данных стенографических отчетов Второй сессии Верховного Совета СССР с использованием историко-генетического, историко-системного, историко-динамического и других принципов. В статье рассматривается определение правительством страны основных факторов, влиявших на ситуацию в экономике, оценки влияния предшествующего развития, «кризисогенных» факторов политики перестройки, кризисные явления в финансовой системе страны и нарастание дефицита товаров, а также некоторые другие. Сделан вывод, что руководство СССР, обладая достаточно полной информацией о негативных изменениях экономики, не смогло верно ее интерпретировать. Ошибки интерпретации (искажение реального положения дел) были вызваны рассмотрением лидерами СССР экономической реальности сквозь призму политики перестройки, с реализацией которой они связывали свою политическую будущность.

Ключевые слова

Экономика СССР, Верховный Совет СССР, перестройка, экономический кризис, 1989 год, М.С. Горбачев, экономическая информация, интерпретация информации.

Growing Crisis in the USSR Economy: An Assessment by the Country's Leadership (Autumn 1989)

Alexander V. Sidorov

DSc (Historical Sciences), Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: sidorov@spa.msu.ru

ORCID ID: [0000-0002-3411-9515](https://orcid.org/0000-0002-3411-9515)

Abstract

In the modern world, the problem of identifying signals of an impending economic crisis is of particular importance, since the detection of crisis tendencies gives an additional time lag and increases the possibility of preventing crisis development. Awareness of the emerging threats to economic development is based on the analysis and correct interpretation of information about the state of affairs in the economic sphere, which is impossible without taking into account the experience accumulated by previous eras. The article is devoted to the study of economic information possessed by the leadership of the Soviet Union on the eve of the deep economic crisis at the turn of the 1980-1990s and its interpretation, which was the basis of economic policy. Autumn 1989 is considered as a time point, when the USSR Supreme Soviet discussed the country's social and economic development plan and its 1990 budget. 1989 is the last year in the history of the USSR when there was little economic growth, but clear signals of an impending crisis emerged. Consideration of economic information and its interpretation are based on the data of verbatim records of the Second Session of the USSR Supreme Soviet with the use of historical-genetic, historical-systemic, historical-dynamic and other principles. The article examines how the government of the country determined the main factors affecting the situation in the economy, assessed the impact of previous development, "crisis-generating" factors of the restructuring policy, crisis phenomena in the country's financial system and the growing shortage of goods, as well as some others. The article concludes that the leadership of the USSR, having sufficiently complete information about the negative changes in the economy, wasn't able to interpret it correctly. Errors of interpretation (distortion of the real state of affairs) were caused by the consideration of economic reality by the leaders of the USSR through the prism of the policy of perestroika, with the implementation of which their political future was associated.

Keywords

Economy of the USSR, Supreme Soviet of the USSR, perestroika, economic crisis, 1989, M.S. Gorbachev, economic information, interpretation of information.

Введение. Постановка проблемы

Тридцать лет назад произошло крушение одного из полюсов мировой политической системы второй половины XX столетия — Советского Союза. Это событие стало определяющим для дальнейшего развития всего мира. Ретроспективный взгляд на любую современную мировую проблему с неизбежностью упирается в события конца прошлого века. Разрушение СССР произошло

без какого-либо очевидного и серьезного вмешательства внешних сил, предотвратить негативное действие которого было бы невозможно. Советская история свидетельствовала о способности общества преодолеть серьезнейшие кризисы, вызванные действием внешних факторов, как, например, в годы Великой Отечественной войны. Разрушение СССР стало результатом действия внутренних факторов, среди которых особое внимание исследователей привлекает экономический.

Конечно, крушение союзного советского государства — в первую очередь явление политическое, но произошло оно на фоне глубочайшего кризиса экономической системы, в условиях, когда политическая власть начала глубокую экономическую реформу. Смогла бы экономическая система в результате предпринимаемых преобразований получить второе дыхание и продолжить свое существование в обновленном виде? Ответ на этот вопрос скрыт под обломками советского социума. Нам остался опыт государственного антикризисного управления, анализ которого имеет огромное значение «для нашей страны и для всего мира», как обозначил значение перестроечного «нового мышления» М.С. Горбачев в заглавии своей книги.

Проблема изучения исторического опыта антикризисного управления экономикой в условиях перестройки достаточно обширна. Нарботки отечественной исторической науки в этой сфере до середины 10-х годов XXI века представлены в историографическом обзоре А.С. Ващук [Ващук 2015]. В последующие годы в центре внимания исследователей продолжали оставаться вопросы анализа неудачи экономической трансформации страны к рынку [Полынов, Тарасова 2017; Пихоя 2019], проводилось исследование ряда факторов (например, инфляции и тотального дефицита), усугубивших кризисные явления в экономике [Полынов 2017]. Естественно, что анализ советских неудач сопоставлялся с достаточно успешным опытом руководства трансформационными процессами в КНР [Vogel 2011; Шелюто 2019], что создает основу для компаративистского изучения этой проблемы. Зарубежная наука, прежде всего европейская и американская, рассматривала экономические процессы в СССР как основу разрушения одного из полюсов биполярного мира XX столетия, завершившегося окончанием холодной войны и переменами в Восточной Европе [Wilson 2014; Transcending the Cold War 2016]. В исторической науке продолжали занимать видное место и вопросы изучения субъективного фактора — действий людей, занимавших лидерские позиции в тот период. При этом сосредотачивалось внимание не только на М.С. Горбачеве, но и на ряде других лиц высшего руководства страны [Pipes 2015; Якутин 2020], а также региональных деятелей [Чуев 2020; Бугай, Бушуева 2021]. Но антикризисная политика советской власти этого периода не стала предметом исследовательского внимания. Зато все больше работ появляется по проблемам теоретического осмысления кризисного развития [Даймонд 2020; Букстейбер 2021], которые создают необходимую основу для углубленного изучения антикризисной политики последнего периода существования Советского Союза.

Общая оценка проводимой в СССР антикризисной политики, приведшей к такому негативному результату, не вызывает сомнения. Встает вопрос: в чем же состояли ошибки этой политики, имевшей столь плачевный итог? На каком этапе выработки и осуществления этой политики они были допущены? Конечно, вся проблематика кризиса рубежа 1980–1990-ых годов вряд ли может быть полно раскрыта в одной статье. А поэтому целью данной работы является вопрос о понимании руководством страны опасности, нависшей над обществом, о степени владения им информацией о кризисных явлениях в экономике и точности ее интерпретации, положенной в основу целеполагания и выработки конкретных антикризисных мер.

Для достижения этой цели выбран период чуть больше месяца 1989 года, когда Верховный Совет СССР как новый представительный орган верховной власти обсуждал на своих заседаниях план развития экономики и социальной сферы и бюджет страны на 1990 год. Обсуждение этих вопросов, отраженное в стенограммах заседаний Верховного Совета СССР, позволяет достаточно адекватно рассматривать работу руководства страны с имеющейся информацией, опираясь на сложившиеся в исторической науке методы исследования: историко-динамический, историко-системный, историко-генетический, историко-сравнительный и ряд других.

Выбор 1989 года вполне объясним. Это был последний год, когда большинство основных общенациональных показателей развития в годовом исчислении еще имели положительное значение, хоть и очень небольшое; когда негативные тенденции развития экономики и социальной сферы не только наметились, но и стали очевидны для элиты общества; когда завершалась очередная пятилетка страны и необходимы были ориентиры на ее последний год. Рубежность этого года не раз отмечалась в литературе в связи с внешними и внутренними событиями, а сам 1989 год даже становился частью названий научных исследований [Sarotte 2009; Арзыматова 2016].

Определение основных факторов негативного влияния на экономику страны

В соответствии с требованиями Конституции СССР Совет министров Союза внес в сентябре 1989 года в Верховный Совет проект плана и бюджета страны на 1990 год. 25 сентября, в первый день работы второй сессии Верховного Совета, эти проекты были представлены депутатам первым заместителем председателя правительства СССР Л.А. Ворониным и министром финансов Союза В.С. Павловым. На следующий день решением совместного заседания палат проекты плана и бюджета были переданы «на заключение постоянным комиссиям палат и комитетам Верховного Совета СССР»¹. К концу октября эти заключения были подготовлены, и 30 октября Верховный Совет начал обсуждение проектов плана и бюджета на совместном заседании палат. 31 октября были приняты постановление Верховного Совета СССР «О государственном плане экономического и социального развития СССР на 1990 год»² и закон СССР «О Государственном бюджете СССР на 1990 год»³.

Материалы обсуждения и принятия решений по этим вопросам дают возможность раскрыть сущность представлений политической элиты об оценке экономической ситуации в стране и определить степень ее готовности реально бороться с кризисными тенденциями в экономике и социальной сфере.

Неблагополучие в экономической сфере было хорошо понятно и правительству, обладавшему всей необходимой информацией, и депутатам, несколько месяцев назад завершившим свою избирательную кампанию и в силу этого хорошо представлявшим реальную практику хозяйственной жизни. Недаром при обсуждении повестки дня второй сессии советского парламента прозвучали голоса о необходимости постановки вопроса о чрезвычайных мерах экономического оздоровления страны, а саму ситуацию в экономике характеризовали как кризис⁴. Но руководство страны не было готово к столь жестким оценкам положения в народном хозяйстве и стремилось не давать ее определения как кризисной, хотя и не могло скрыть серьезности переживаемого момента. Председатель Верховного Совета СССР М.С. Горбачев предпочел говорить о круге неотложных проблем, в который он включил вопросы продовольствия, производства товаров и состояния финансов⁵.

Позицию правительства по оценке сложившейся экономической ситуации озвучил Первый заместитель Председателя Совета Министров СССР Л.А. Воронин. Характеризуя 1989 год, он говорил: «Динамизм экономики в текущем году из месяца в месяц по многим важнейшим направлениям снижался. Усиливалась социальная напряженность, ослаблялась сбалансированность народного хозяйства. На фоне этих процессов нарастали дефициты и на потребительском рынке, и в производстве»⁶.

Правительство выделило пять основных проблем-факторов, негативно влиявших на экономику страны:

- 1) полный срыв в работе железных дорог, причина которого виделась в забастовках и неорганизованности на местах;
- 2) неудовлетворительная подготовка к приближающейся зиме, что также связывалось с забастовочным движением шахтеров и проблемами транспорта;
- 3) дестабилизация материального производства, отражением которой явилось снижение выпуска товаров, невыполнение плановых заданий и падение договорной дисциплины;
- 4) рост цен;
- 5) нерегулируемый рост оплаты труда, который разрушал внутренний рынок⁷.

В докладе Л.А. Воронина были приведены данные, подтверждающие позицию правительства. За период с апреля по сентябрь 1989 года железные дороги не перевезли 40 млн т грузов. В результате сотни промышленных предприятий вынуждены были сокращать свое производство из-за отсутствия необходимого сырья и комплектующих. В свою очередь, оказалась невывезенной изготовленная продукция. Ее запасы на складах предприятий значительно выросли: химических удобрений — в 1,3 раза, железной руды — 1,7 раза по сравнению с предшествовавшим годом. На базах Госкомнефтепродукта скопилось 120 тыс. т бензина и 400 тыс. т дизельного топлива. Из 178 важнейших видов продукции, отслеживаемой органами статистики, за 8 первых месяцев 1989 года снижение объемов, по сравнению с 1988 годом, произошло по 62. Добыча нефти сократилась за этот

¹ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Ч. VIII. 27–28 ноября 1989 г. М.: Издательство «Известия Советов народных депутатов СССР», 1991. С. 151.

² Там же. С. 168–173.

³ Там же. С. 173–177.

⁴ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Ч. I. 25 сентября – 2 октября 1989 г. М.: Издательство «Известия Советов народных депутатов СССР», 1990. С. 11.

⁵ Там же. С. 14.

⁶ Там же. С. 19.

⁷ Там же. С. 35.

период на 10,5 млн т, угля — на 20,7 млн т. Сократилось производство бензина, дизельного топлива, удобрений, химических волокон, пиломатериалов, целлюлозы, мясных консервов и других товаров⁸. При этом возрастающая негативная динамика была характерна и для отдельных кварталов 1989 года. Ослабление договорной дисциплины привело к тому, что в третьем квартале по договорам было недопоставлено продукции в 1,5 раза больше, чем за первое полугодие. Только за июль и август 1989 года в торговлю было недопоставлено товаров народного потребления на 4 млрд рублей, в том числе на 1 млрд рублей продовольствия⁹. Министр металлургии СССР С.В. Колпаков, выступая перед депутатами, говорил: «Положение в металлургии сегодня сложилось настолько критическое, что трудно даже представить себе его фактическое состояние. Если за полугодие мы имели сотни тысяч выплавленных сверх плана тонн чугуна, стали, 700 тыс. тонн проката, то за три месяца этого квартала мы потеряли все, что было сверх плана, и уже 400 тыс. тонн планового проката, то есть потеряли миллион тонн проката, потеряно около 2 млн тонн стали, и цепь эта идет дальше. За металлургами вся советская промышленность, транспорт — все потребители металла. Вдумайтесь, куда мы идем»¹⁰.

«Груз прошлого»

Причины создавшегося положения правительство видело, как и прежде, в «грузе прошлого», под которым понималась копившаяся годами несбалансированность экономики, но также отмечало воздействие комплекса новых явлений и тенденций, проявившихся в 1988–1989 годах.

Ярким примером наследия прежнего периода экономического развития страны выступало сельское хозяйство. Традиционное наращивание из года в год и из пятилетки в пятилетку капитальных вложений, материальных и финансовых ресурсов не давало ожидаемых результатов. Создаваемый в аграрном секторе экономический потенциал использовался неэффективно. Результат не мог удовлетворить руководство страны. По данным статистики за 1988 год, каждый третий гектар посева зерновых культур дал урожай менее 10 центнеров, а в каждом седьмом хозяйстве надои молока от коровы не превышали 2 тыс. килограммов¹¹.

Положение в сельском хозяйстве усугублялось и наличием значительных долгов перед государством у сельхозтоваропроизводителей. Эти долги регулярно списывались, или их выплаты переносились на более поздние сроки, что лишало хозяйства стимулов к налаживанию эффективного производства. На начало 1989 года колхозы имели отсроченные кредиты на сумму в 63,5 млрд рублей. При этом выплата долгов на сумму 58,1 млрд рублей была перенесена на 2005 год, и лишь 5,4 млрд рублей должны были быть выплачены в 1988–1990 годах. Отсрочка выплат касалась и вполне рентабельных хозяйств: отсроченные выплаты на 23 млрд рублей приходились на хозяйства с рентабельностью в 25%, а около 10 млрд рублей — на хозяйства с рентабельностью, превышающей 40%. Необходимость списания этих долгов обосновывалась тем, что задолженность колхозов препятствовала росту производительности труда, внедрению передовых форм организации производства, решению социальных проблем на селе¹².

На региональном уровне существовали многие застарелые для экономики Советского Союза проблемы. К их числу относилась проблема безработицы в ряде регионов страны. Особенно остро этот вопрос стоял в республиках Средней Азии. Только в Узбекистане, по данным правительства, было «не занято» (этот термин более устраивал руководство страны, чем «безработица») более 1 млн человек¹³. Решение проблемы правительство видело в реализации программы по созданию мелких производств на базе модулей для агропромышленного комплекса, для электроники, для легкой промышленности¹⁴.

Социальная активность населения

Какие же «кризисогенные» факторы, негативно влиявшие, по мнению правительства, на хозяйственное развитие страны, несли с собой политика перестройки?

Среди них в первую очередь выделялся рост политической активности населения, сопровождавшийся падением трудовой и исполнительской дисциплины, снижением в том числе ответственности за выполнение договорных и плановых обязательств¹⁵. Социальная активность советских людей привела к тому, например, что многие производства химико-лесного комплекса в годы

⁸ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Ч. I. 25 сентября – 2 октября 1989 г. М.: Издательство «Известия Советов народных депутатов СССР», 1990. С. 19, 35.

⁹ Там же. С. 205.

¹⁰ Там же. С. 218.

¹¹ Там же. С. 23.

¹² Там же, 1990. С. 136.

¹³ Там же. С. 64–65.

¹⁴ Там же. С. 64.

¹⁵ Там же. С. 19.

перестройки были остановлены по экологическим и другим соображениям. Как отмечал Л.А. Воронин, «в текущей пятилетке далеко не всегда с достаточным обоснованием, по одностороннему решению местных органов выведены мощности по производству более миллиона тонн минеральных удобрений, такого же количества серной кислоты, свыше одного млн тонн аммиака, почти 400 тыс. тонн целлюлозы, 85 тыс. тонн бумаги, 100 тыс. тонн картона и целого ряда других остродефицитных продуктов»¹⁶. В 1989 году в связи с действиями общественности под угрозу остановки или ограничения производства были поставлены предприятия, выпускающие 885 тыс. тонн целлюлозы, что могло повлечь за собой недовыработку около 1,5 млн тонн бумаги и картона¹⁷.

Наиболее ярко эта политическая активность проявилась в забастовочном движении. Руководство страны столкнулось с явлением, опыта реагирования на которое у него не было. Выступая на первой сессии Верховного Совета СССР, М.С. Горбачев говорил, оценивая влияние забастовок: «Может, это самое тяжелое испытание за все четыре года перестройки, в которое попала наша страна. Почему, вы скажете, ведь был же Чернобыль, были другие тяжелые события? И тем не менее я сегодня это выделяю как самое серьезное, самое трудное»¹⁸. Результатом забастовок только в июле 1989 года явилось недополучение смежниками 6 млн тонн угля и 2 млн тонн угольного концентрата. Даже в сентябре угольная промышленность еще не вошла в нормальный ритм работы: недопоставки составили более 3 млн тонн угля, включая 600 тыс. тонн коксующегося, что ставило металлургические предприятия в сложное положение: запасов коксующегося угля у металлургов хватило бы всего на 3 дня работы. Вдвое снизилось накопление запасов угля для продажи населению и обеспечения коммунально-бытовых нужд. Запасы угля на электростанциях на 1 октября 1989 года снизились по сравнению с 1988 годом на 4,5 млн тонн¹⁹. Столь тревожное положение в угольной промышленности было результатом не только забастовок шахтеров, но и проблем в работе железнодорожного транспорта. Как отмечал народный депутат от Кемеровской области С.И. Неволин, в 1989 году в Кузбасс железные дороги не поставили по сравнению с планом 176 320 вагонов, оказалось не отгружено 9 млн тонн угля (в том числе 1,5 млн тонн коксующегося), на угольных складах региона скопилось 12 млн тонн невывезенной продукции²⁰.

Одним из решений для преодоления забастовочного кризиса было выделение 1 млрд рублей дотаций для повышения оплаты труда шахтеров. Этот метод был чрезвычайно опасен, о чем депутаты предупреждали правительство, поскольку вызывал цепную реакцию в других отраслях. Министр металлургии СССР С.В. Колпаков по результатам поездки по отраслевым предприятиям Восточной Сибири, Урала и Донбасса докладывал депутатам о возмущении рабочих: «Металлурги говорят: чем мы хуже шахтеров? Или давайте нам, или не давайте никому»²¹.

Правительство признавало эту опасность, но считало, что повышение цен на уголь гораздо опаснее для экономики страны. «Повышение цен само по себе никаких благ в народном хозяйстве не создает, — озвучил позицию правительства министр финансов В.С. Павлов. — Повысим цены на уголь — значит, будет удорожание электроэнергии, и пошла цепочка. Ничего от этого не появится в стране. Речь как раз идет о том, чтобы в принципе все потери от забастовок, если мы не хотим ударить этими забастовками еще больше по нашему жизненному уровню, должны быть отработаны за счет увеличения объема продукции и улучшения организации труда. А как оформить эту продукцию — через цены или через прямые ассигнования, как и в этом случае технически правильно сделать, — обсудим. Я думаю, что речь идет о том, чтобы сделать этот механизм хозрасчетным, когда за увеличением реальной продукции увеличивались бы и денежные доходы производителя. В угольной промышленности этого, к сожалению, пока нет, потому что добыча угля у нас убыточна»²². Угольные предприятия поставляли свою продукцию по цене в среднем примерно в 12 рублей за тонну, тогда как оценка результатов деятельности давалась исходя из 17,5 рублей за тонну. Эту разницу и доплачивало государство в форме дотаций угольной промышленности из госбюджета. Сумма дотаций составляла около 6 млрд рублей²³.

¹⁶ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Ч. I. 25 сентября – 2 октября 1989 г. М.: Издательство «Известия Советов народных депутатов СССР», 1990. С. 33.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Первая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Ч. VIII. М.: Издание Верховного Совета СССР, 1990. С. 78.

¹⁹ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Ч. I. С. 205.

²⁰ Там же. С. 209.

²¹ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Ч. I. С. 219.

²² Там же. С. 134.

²³ Там же. С. 139.

Забастовки 1989 года проходили не только в угольной промышленности. Как отмечал Л.А. Воронин, на 1 сентября 1989 года из-за невыходов на работу было потеряно 5 млн человеко-дней рабочего времени, из которых 2 млн приходилось на республики Закавказья в связи с расширявшимся армяно-азербайджанским конфликтом. Прямые потери продукции оценивались в 0,5 млрд рублей, а косвенные — в 2 млрд рублей. Социальные и национальные конфликты дестабилизировали работу железнодорожной сети: в августе и сентябре по этой причине оказались неперебазированными 36 млн тонн грузов, стоимость которых составляла около 13 млрд рублей. Только в сентябре было перевезено меньше плана товаров широкого потребления на 330 тыс. тонн и продовольствия на 300 тыс. тонн. В морских портах оказались невыбазированными более 2 млн тонн импортных грузов (зерно, сахар, моющие средства и другие дефицитные товары). В Восточной Европе простаивали 130 поездов с грузами для Советского Союза (результат забастовок в Молдавии). Блокирование железных дорог Закавказья (разборка железнодорожных путей, взрывы мостов, обстрелы и т.п.) привело к тому, что за август и сентябрь 1989 года Армения не получила 32 тыс. вагонов с продовольствием, топливом, строительными материалами для восстановительных работ в зоне землетрясения и другими товарами²⁴. Народный депутат СССР, заведующий кафедрой Ростовского института железнодорожного транспорта В.И. Колесников, говоря о ситуации, возникшей в Армении в результате транспортной блокады, отмечал, что из-за срывов поставок горючего остановлен не только промышленный транспорт, но и машины скорой помощи, отсутствует возможность подвести продовольствие к детским и медицинским учреждениям²⁵.

Причины усиления забастовочного движения проистекали не только из экономики и социальных проблем. Политическая борьба все в большей степени начинала использовать этот инструментарий. Говоря о проблемах железнодорожной отрасли, о срыве перевозок, министр путей сообщения СССР Н.С. Конарев разъяснял ситуацию депутатам Верховного Совета СССР: «Каждая республика у себя покрывает нарушителей, а нарушители налицо. Здесь выступал машинист, депутат, он говорил, что вынуждены так поступать. А мне и он, и его товарищи по работе говорили, — я был в этом депо, — хотим работать, почему нам не дают работать, руководство же говорит — мы платим... Товарищи, дело серьезное. Не бастуют, а не дают работать. Как только машинист выходит, под поезд, словно по мановению волшебной палочки, через час — через два высыпает народ. Дети, женщины ложатся на рельсы, чтобы поезд не отправлялся»²⁶.

Ошибки перестройки

Определенные негативные последствия для экономики страны принесла и антиалкогольная кампания, развернутая весной 1985 года. Этот вопрос был в центре внимания общества в конце 1980-х годов, а потому только что прошедшие непростую избирательную кампанию депутаты потребовали от правительства отчета по этому поводу. Министр финансов В.С. Павлов таким образом изложил видение правительства этого вопроса. В 1984 году производство водки и ликеро-водочных изделий составляло 280,5 млн декалитров, вина — 446 млн декалитров. Предлагавшийся правительством проект плана на 1990 год предусматривал выпуск 180 млн декалитров водки и ликеро-водочных изделий и 201,8 млн декалитров вина. Объем самогонварения оценивался правительством в 70 млн декалитров. Объем потребления алкоголя на душу населения снизился с 10,2 литра до 6,2 литра по водке и с 16,2 до 7 литров по вину. Сокращение доходов бюджета от свертывания производства алкогольной продукции за этот период составило 91,8 млрд рублей. При этом 67 млрд рублей были восполнены за счет повышения цен на алкогольную продукцию. Самогонварение, по данным правительства, не привело к значительному росту потребления сахара населением: если в 1984 году его продали 8,34 млн тонн, то в последующие годы эта цифра составляла до 9 млн тонн²⁷.

Экономическая реформа, осуществлявшаяся правительством, также негативно сказывалась на хозяйственном развитии страны. Нарушения кооперационных связей предприятий, сбои в хозяйственных цепочках связывались с демократизацией управления экономикой и выводом из системы централизованного планирования и распределения значительной массы продукции. Отсутствие реального рынка, его неразвитость, как отмечалось в докладе правительства, неприспособленность системы ценообразования к новым рыночным условиям приводили к диктату производителя. В условиях провозглашенной экономической самостоятельности предприятий прежние инструменты экономического управления оказались отмененными (всеохватывающие директивные

²⁴ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Ч. I. С. 205–206.

²⁵ Там же. С. 207.

²⁶ Там же. С. 220.

²⁷ Там же. С. 137–138.

плановые задания) или неэффективными, а новые, базирующиеся на рыночной конъюнктуре и конкуренции производителей, не отлаженными. В этих условиях произошел взрыв «группового эгоизма» производителей, проявившийся в ценовом нагнетании прибыли. На предприятиях происходил рост доходов и оплаты труда, которые не соответствовали росту произведенного продукта. Отмечалось стремление предприятий к отказу от производства дешевого ассортимента продукции, к использованию своей продукции как средства прямого обмена в ущерб договорным обязательствам и заданиям по госпоставкам. Все это расценивалось исполнительной властью как издержки переходного периода²⁸.

Предполагалось, что источником насыщения потребительского рынка товарами и услугами станут кооперативы, но в 1989 году этого не произошло. Многие из них не столько перерабатывали, сколько перепродавали государственное сырье по более высоким, по сравнению с государственными, ценам, что превращало их в еще один фактор дополнительного напряжения в социальной сфере. «Есть основания считать, — отмечал Л.А. Воронин, — что в ряде случаев через кооперативы легализовалась теневая экономика, которая также выплеснула в обращение лежавшие ранее под спудом деньги»²⁹.

Межнациональные конфликты и забастовочное движение привели к дополнительному нетоварному вбросу денег в обращение. Удовлетворение требований участников конфликта, даже признаваемых властью справедливыми, в условиях отсутствия общегосударственной политики в этой сфере, связанной с учетом реальных экономических возможностей страны, приводило на практике к росту дефицита, инфляции, нарастанию общей социальной напряженности³⁰.

Об этих факторах не раз говорилось в более или менее смягченном виде в различных аудиториях, и они были хорошо известны. Но правительство обращало внимание на их новое качество, связанное с приобретением ими системности, появлением эмерджентности. «В своем развитии они начинают действовать в комплексе, взаимодействовать между собой, приобретают целостное качество»³¹, — отмечал Л.А. Воронин.

Кризис финансовой сферы и проблема дефицита

Выступивший на сессии Верховного Совета СССР с докладом о проекте бюджета страны на 1990 год министр финансов Союза В.С. Павлов оценил ситуацию в финансовой сфере как кризисную³². И, хотя дефицит государственного бюджета по итогам 1989 года должен был быть ниже утвержденного на 29 млрд рублей, он составил 92 млрд рублей. Внутренний государственный долг к концу года должен был превысить 400 млрд рублей³³.

Еще одной проблемой финансовой сферы в перестроечный период явилось увеличение свободных денежных средств на счетах предприятий и в карманах населения. Только у предприятий остатки средств за 1986–1988 годы выросли в 2 раза, превысив цифру в 100 млрд рублей³⁴. Часть этих средств в условиях командной экономики перераспределялась внутри отрасли: средства успешных предприятий изымались и передавались для поддержки отстающих. Через подобную систему перераспределения финансовых ресурсов передавалось ежегодно до 40 млрд рублей³⁵. Существование такой системы позволяло отраслевым министерствам улучшать свои отчетные показатели, но не имело ничего общего с провозглашенными принципами хозрасчета и самофинансирования. Вред подобного перераспределения, не отвечающего даже минимальным требованиям повышения эффективности работы предприятий, осознавался экономическим руководством страны. Но отказ от нее был чреват не только утратой «отраслевого имиджа» руководства, но и серьезными социальными проблемами.

В этом же ключе действовала и существовавшая в Советском Союзе система кредитования. По словам министра финансов, она приводила к тому, что «около 100 млрд рублей ссудного фонда используются вне сферы производительного оборота, покрывают фактические убытки и бесхозяйственность»³⁶. Это было возможным в условиях проводимой политики «дешевого» кредита, имевшего, по сути, эмиссионный характер.

²⁸ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Ч. I. С. 19.

²⁹ Там же.

³⁰ Там же. С. 19–20.

³¹ Там же. С. 20.

³² Там же. С. 43.

³³ Там же. С. 43, 44.

³⁴ Там же. С. 56.

³⁵ Там же. С. 57.

³⁶ Там же. С. 58.

Перебои в работе железнодорожного транспорта, спад в промышленности и другие факторы негативно сказывались на наполнении государственного бюджета. По сравнению с планом платежей к осени 1989 года государственный бюджет не получил почти 2,5 млрд рублей. Снижение промышленного производства в сентябре принесло потери в размере еще около 300 млн рублей. Оценка министерством финансов СССР потерь бюджета за весь 1989 год составляла 6 млрд рублей³⁷. Все это происходило на фоне положительной динамики доходов государственного бюджета в предшествующие перестройке десятилетия [Баканов 2021].

Механизм усиления кризисных явлений в финансовой сфере был вполне понятен правительству. «На многих предприятиях и в кооперативах, — отмечал Л.А. Воронин, — вздувают цены на свою продукцию, “гонят” вверх стоимостный объем, снижают загрузку мощностей. От искусственно созданной прибыли отчисляют реальные блага, которые, правда, сразу же теряют реальную стоимость в условиях перенапряжения внутреннего рынка»³⁸. В этом неуправляемом росте цен правительство видело одну из самых негативных тенденций. Министр финансов разъяснил результаты действия этого механизма, приведя конкретные цифры. В 1989 году сверхплановые денежные доходы населения (после уплаты налогов) должны были составить 44 млрд рублей, а продажа товаров и оказание платных услуг — 4 млрд рублей. По мнению министерства финансов, в результате возрастут сверхплановые остатки денег у населения, а их эмиссия составит 18 млрд рублей, что в 1,5 раза превысит эмиссию 1988 года³⁹. По оценкам министерства финансов СССР, к концу 1989 года денежные средства у населения должны были превысить 470 млрд рублей. А если учесть, что в среднем за день тратилось населением чуть больше 1 млрд рублей⁴⁰, то ликвидация этого денежного навеса над экономикой представлялась довольно длительной проблемой. Это не только понижало покупательную способность рубля, но и увеличивало дефицит товаров народного потребления. По данным Л.И. Абалкина, отвечавшего в правительстве за осуществление экономической реформы в ранге заместителя председателя Совета министров СССР, нарастающее расхождение между денежными доходами и расходами населения имело разрушительные последствия для экономики страны: если в 1986 году доходы советских граждан превышали их расходы на 28 млрд рублей, то в 1989 году эта цифра выросла более чем в 2 раза — до 61,8 млрд рублей [Абалкин 1991, 91–93].

О том, что дефицит товаров становился одним из мощных факторов дестабилизации не только экономической сферы, но всей жизни советского общества, свидетельствовало принятое 8 сентября 1989 года постановление Политбюро ЦК КПСС «О неудовлетворительном обеспечении населения непродовольственными товарами первой необходимости». В этом постановлении в стилистике тех лет отмечалось, что «трудящиеся справедливо выражают крайнее недовольство перебоем и исчезновением из свободной продажи многих товаров, и особенно мыла, стиральных порошков, школьных тетрадей и карандашей, лезвий для бритвы, зубной пасты, гальванических элементов и батарей, игл к швейным машинам, застежек “молния”, электрических утюгов, чайников, плиток, а также обуви, меховых изделий, лесных и строительных материалов»⁴¹. Это далеко не полный перечень тех товаров, обнаружить которые на полках магазинов было уже трудно в 1989 году.

В общественном сознании того времени проблема образования дефицита товаров народного потребления приобретала иногда довольно фантастические объяснения. С одной стороны, их производство продолжало пусть медленно, но увеличиваться. Это было очевидным. Но, с другой стороны, нарастал их дефицит, очевидны были и пустые полки магазинов. Куда же исчезали производимые товары? Для многих граждан страны единственным правильным ответом казался вывоз этих товаров за рубеж, поддержка населения других стран социалистической системы. Это прозвучало и в вопросах, задававшихся депутатами правительству при обсуждении плана и бюджета страны на 1990 год. Правительство с цифрами в руках пыталось убедить депутатов в обратном. За первое полугодие 1989 года в страны Совета экономической взаимопомощи (СЭВ) было направлено товаров народного потребления на 556 млн рублей, в то время как из стран СЭВ было получено в 1988 году таких товаров на 6 млрд рублей⁴².

³⁷ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Ч. IV. 24–31 октября 1989 г. М.: Издательство «Известия Советов народных депутатов СССР», 1990. С.98.

³⁸ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Ч. I. С. 36.

³⁹ Там же. С. 44.

⁴⁰ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Ч. IV. С. 98.

⁴¹ Справочник партийного работника. Вып. 30-й. 1990. М.: Политиздат, 1991. С. 235.

⁴² Вторая сессия Верховного Совета СССР. Ч. I. С. 66.

Необходимо было объяснить реальные механизмы возникновения дефицита товаров народного потребления, чтобы успокоить население. Это объяснение связывалось с конъюнктурой спроса, преодолеть негативное влияние которой казалось вполне возможным. В частности, правительство заявляло, что проблема дефицита синтетических моющих средств и мыла будет решена уже в 1989 году. Закупки населением этих товаров впрок вызвали ажиотажный спрос, чем и объяснялся их дефицит. Правительство уверяло депутатов: «Сейчас мы имеем данные, что положение еще, конечно, робко нормализуется, но оно должно нормализоваться быстро, потому что по товарам первой необходимости у нас есть четко отработанная программа, направленная на то, чтобы устранить дефициты в торговле, причем сделать это планируем в ближайшее время»⁴³. Но справиться с дефицитом товаров народного потребления правительству не удалось. Особенно остро он проявлялся на региональном уровне (см., напр. [Мамяченков 2018]).

Проблемы неравенства доходов и разбухания административного аппарата

Неуправляемое возрастание прибыли предприятий приводило к росту дифференциации населения по уровню доходов, прежде всего заработной платы. Господство централизованно устанавливаемых и контролируемых государством систем оплаты труда, лежащих в основе политики уравнивания доходов населения, в условиях экономической реформы подрывалось использованием различных методов, позволяющих значительно повысить размеры оплаты труда отдельным работникам, в частности путем использования премиальных фондов или созданием новых управленческих структур. В своем докладе В.С. Павлов отмечал тот факт, что заработная плата работников проектно-конструкторских и научных организаций в 1988 году выросла в 1,5 раза и темпы ее роста сохранились и в 1989 году, хотя реального роста эффективности производства в обслуживаемых этими организациями отраслях экономики не наблюдалось. Как отмечалось в докладе, «Комитет народного контроля СССР выявил массовые факты получения премий по 30–50 и даже более 90 должностных окладов за год»⁴⁴.

Еще одним способом реально увеличить доходы работников явилось разрешенное документами о проведении экономической реформы создание добровольных ассоциаций предприятий. Например, ассоциация «Градостроитель» установила оклады президенту ассоциации в 1500 рублей, помощнику президента в 1000 рублей, генеральному директору в 1400 рублей, шоферу в 500 рублей и секретарю-машинистке в 300 рублей⁴⁵. Для сравнения, по данным Госкомстата СССР, средняя заработная плата работников аппарата управления составляла 218 рублей, работников промышленности — 261 рубль, транспорта — 276 рублей, строительства — 305 рублей⁴⁶. Подобное увеличение оплаты труда и властью, и обществом однозначно расценивалось как «кормушки для управленцев», несмотря на формальную законность подобных действий. А потому вывод министра финансов СССР был однозначен: «Видимо, надо временно восстановить прямое ограничение верхнего предела количества премий для отдельных категорий работников, скажем, 6 окладами в год, да и с ассоциациями следует разобраться»⁴⁷. Выстроить иной, помимо административного, механизм регулирования доходов не удавалось, а потому правительство при любом отклонении реальной жизни от провозглашенных идеалов предпочитало использовать проверенные методы прошлого. Но и предприятия в тех условиях не отказывались от политики наращивания фонда оплаты труда. Например, в планах Шосткинского завода химических реактивов на 1990 год предусматривался рост заработной платы в 4,6 раза при планируемом росте производства в 2,8 раза⁴⁸.

Одним из недостатков административной системы являлось «разбухание» управленческого аппарата. Многочисленные реформы по его сокращению административными методами не давали желаемого долгосрочного эффекта. Выступая с докладом перед делегатами XIX Всесоюзной конференции КПСС 28 июня 1988 года, М.С. Горбачев говорил о результатах проделанной работы в этом направлении: «Рассмотрены и утверждены новые генеральные схемы управления. В соответствии с ними аппарат союзных ведомств сокращается на 40 процентов, в союзных республиках — наполовину, а в автономных республиках краях и областях — на треть. В рамках разворачивающейся экономической реформы и предприятия начали освобождаться от излишнего административного персонала»⁴⁹. Но пройдет чуть

⁴³ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Ч. I. С. 25.

⁴⁴ Там же. С. 49.

⁴⁵ Там же. С. 49.

⁴⁶ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Ч. IV. С. 195.

⁴⁷ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Ч. I. С. 50.

⁴⁸ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Ч. IV. С. 99.

⁴⁹ Горбачев М.С. Избранные речи и статьи. Т. 6. М.: Издательство политической литературы, 1989. С. 370.

больше года, и министр финансов в очередной раз будет вынужден констатировать: «В серьезную народнохозяйственную и социальную проблему перерастает складывающееся положение дел с аппаратом управления в сфере материального производства. Расходы на его содержание составляют сегодня 38 млрд рублей и, к сожалению, продолжают расти»⁵⁰.

Интерпретация информации о кризисных явлениях

Таким образом, правительство СССР осенью 1989 года обладало значительной информацией, свидетельствующей о серьезности положения в экономике страны. Эту информацию о кризисном развитии уже нельзя было отнести к слабым сигналам, полномасштабный кризис стоял на пороге. Об ощущении руководством страны нарастания кризисных событий свидетельствовали слова М.С. Горбачева при закрытии первой сессии Верховного Совета СССР 4 августа: «Первая сессия Верховного Совета СССР состоялась в очень непростой период. На протяжении прошедших полутора месяцев у нас, говоря откровенно, не было буквально ни одного спокойного дня»⁵¹.

2 октября на обсуждение депутатов был поставлен вопрос о положении в народном хозяйстве и предложениях правительства по его стабилизации. Правительство представило на рассмотрение народных депутатов проект постановления, суть которого сводилась к ряду мер законодательного порядка, направленных на предотвращение снижения объемов производства в первую очередь продукции для обеспечения нужд населения; на запрещение без согласования с Советом Министров СССР закрытия производственных предприятий или вывода мощностей; на немедленное введение на Азербайджанской и Закавказской железных дорогах особой формы управления с возложением на Министерство путей сообщения непосредственного руководства работой этих дорог, а на МВД СССР, Минобороны и МПС СССР функции охраны железных дорог и работников транспорта; на запрещение организации и проведения забастовок в течение 15 месяцев на предприятиях и в организациях всех отраслей народного хозяйства; на обеспечение подготовки народного хозяйства к работе в зимних условиях⁵².

В ходе бурного обсуждения экономических проблем народные депутаты внесли ряд изменений в этот проект, и итоговый документ получил название «Постановление Верховного Совета СССР “О неотложных мерах по обеспечению бесперебойного функционирования железнодорожного транспорта и базовых отраслей народного хозяйства”»⁵³. Уже из самого названия документа видно, что акценты смещаются в сторону преодоления отдельных, хотя и очень острых проблем. Подводя итог обсуждению, М.С. Горбачев говорил: «Ситуация такова, что мы можем и уже начали терять управляемость экономикой, народным хозяйством. У нас еще не заработали те принципы, на которые мы должны перейти, но уже ослабли, и сильно ослабли, те, на которые мы опирались в предшествующий период. Короче говоря, ситуация такова, что мы должны видеть, что под угрозой срыва находятся все наши планы и задачи, которые мы выдвигаем на будущий год, на оставшееся время этого года и на будущий год, если мы сейчас соответствующим образом не прореагируем на эту ситуацию»⁵⁴.

Тем самым М.С. Горбачев в перечисленных выше негативных явлениях видел не угрозу экономике и стране в целом, а угрозу тому курсу, который осуществлялся под его руководством. Для снижения этой угрозы, по его мнению, не требовалось кардинальное изменение курса. «Поэтому мы должны сказать нашему народу, что это не попытка остановить процессы, не попытка наступить на горло всем тем процессам, которые идут в рамках перестройки, — продолжал он. — Нет, это вынужденные меры, которые должны остановить эскалацию негативных процессов в экономике, особенно в фундаментальных отраслях, которые могут повлечь за собой очень тяжелые последствия»⁵⁵.

То, что это было именно так, подтверждали и слова академика А.Д. Сахарова, выступившего сразу после М.С. Горбачева: «Меня взволновал общий тон обсуждения, но немножко успокоили Ваши последние слова. В ходе обсуждения, которое в целом порождено сегодняшним положением в Закавказье, в Азербайджане, пытаются распространить необходимость срочных мер на всю страну. Мне кажется это чрезвычайно опасным. Кроме того, называется пятнадцатимесячный срок, что, по моему, тоже представляет собой реакцию, не пропорциональную ситуации. Я думаю, что мы сегодня должны тушить пожар в том месте, где он возник, а не лить воду по всем помещениям, разрушая их. Это было бы чрезвычайно опасно»⁵⁶.

⁵⁰ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Ч. I. С. 54.

⁵¹ Первая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Ч. XI. М.: Издание Верховного Совета СССР, 1990. С. 55.

⁵² Вторая сессия Верховного Совета СССР. Ч. I. С. 206.

⁵³ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Ч. VIII. С. 154.

⁵⁴ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Ч. I. С. 222.

⁵⁵ Там же.

⁵⁶ Там же. С. 223.

Заключение

Таким образом, осенью 1989 года возникла ситуация, когда руководство страны, обладая достаточно полной информацией о негативных изменениях экономики, не могло верно ее интерпретировать. И дело не в том, как утверждают некоторые авторы, что М.С. Горбачев выполнял западные директивы по развалу СССР [Белик 2013, 199], и не в том, что часть руководства обнаруживала «безнадежную ограниченность» во взглядах [Таубман 2019, 426]. Проблема состояла в том, что увлеченность определенной идеей управленцев приводит к тому, что понимание информации проходит сквозь призму этой идеи, искажая образ реальности и тенденции ее развития, а следовательно, оценки сложившейся ситуации и возможности по ее исправлению. Обсуждение вопросов экономического развития на сессии Верховного Совета СССР дает нам пример такого искаженного восприятия информации, имевшего огромные последствия не только для нашей страны, но и для всего мира.

Список литературы:

- Абалкин Л.И. Неиспользованный шанс: полтора года в правительстве. М.: Политиздат, 1991.
- Арзыматова А.А. Феномен 1989 года и последующие системные изменения в Кыргызстане. Исторический контент-анализ // Вестник Кыргызского национального университета имени Жусупа Баласагына. 2016. № 3(87). С. 146–153.
- Баканов С.А. Государственный бюджет СССР в 1950–1980-е годы: динамика и структура доходов // Научный диалог. 2021. № 4. С. 272–289. DOI: <https://doi.org/10.24224/2227-1295-2021-4-272-279>.
- Белик Ю.А. Десять причин краха СССР. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013.
- Бугай Н.Ф., Бушуева Т.С. Накануне распада СССР: история одной дискуссии // Историческая и социально-образовательная мысль. 2021. № 2. С. 19–48. DOI: 10.17748/2075-9908-2021-13-2-19-48.
- Букстейбер Р. Радикальная неопределенность: манифест о природе экономических кризисов, их прогнозировании и преодолении. М.: Эксмо, 2021.
- Ващук А.С. Что мы знаем о причинах и предпосылках перестройки? (Концепции и дискуссии 1989–2015 гг.) // Россия и АТР. 2015. № 4(90). С. 18–33.
- Даймонд Дж. Кризис. М.: Издательство АСТ, 2020.
- Мамяченков В.Н. Кризисные явления на рынке непродовольственных товаров Свердловской области в 1989–1991 годах // Научные труды Вольного экономического общества России. 2018. Т. 210. № 2. С. 331–341.
- Пихоя Р.Г. Власть и экономика: на путях перехода от социалистической к рыночной модели. 1983–1989 гг. // Распад СССР: дискуссии о причинах, обстоятельствах и последствиях. М.: Институт российской истории РАН: Центр гуманитарных инициатив, 2019. С. 121–145.
- Полынов М.Ф. Экономические реформы в СССР в годы перестройки: от политики ускорения к экономическому кризису. 1985–1991 гг. // Клио. 2017. № 11(131). С. 75–84.
- Полынов М.Ф., Тарасова Е.А. Переход к рыночной экономике в СССР в годы перестройки: борьба за создание концепции. 1989–1991 гг. // Новейшая история России. 2017. № 1(18). С. 113–127. DOI: [10.21638/11701/spbu24.2017.107](https://doi.org/10.21638/11701/spbu24.2017.107)
- Таубман У. Горбачев. Его жизнь и время. М.: Издательство АСТ: CORPUS, 2019.
- Чуев С. Перестройка 1985–1991 гг. на Дону: лица, события, исторические итоги. М.: Издательские решения, 2020.
- Шелюто В.М. Начальный этап реформ в КНР (1978–1984 годы) как альтернатива перестройки в Советском Союзе // Россия — Китай: диалог в условиях глобализации. Сборник статей I Международного российско-китайского симпозиума. Чита: Забайкальский государственный университет, 2019. С. 291–296.
- Якутин Ю.В. Академик Абалкин. Заветы российской школы социально-экономической мысли и практика перестроечных реформ // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2020. № 4. С. 116–180. DOI: [10.33983/2075-1826-2020-4-116-180](https://doi.org/10.33983/2075-1826-2020-4-116-180).
- Pipes R. Alexander Yakovlev: The Man Whose Ideas Delivered Russia from Communism. DeKalb: Northern Illinois University Press, 2015.

- Sarotte M.E. 1989: *Struggle to Create Post-Cold War Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.
- Transcending the Cold War: Summits, Statecraft, and the Dissolution of Bipolarity, 1970–1990 / ed. by K. Spohr, D. Reynolds. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Vogel E. Deng Xiaoping and the Transformation of China. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011.
- Wilson J.G. The Triumph of Improvisation: Gorbachev's Adaptability, Reagan's Engagement, and the End of the Cold War. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014.

Дата поступления: 01.06.2021

References:

- Abalkin L.I. (1991) *Neispol'zovannyi shans: poltora goda v pravitel'stve*. [Unused chance: One and a half years in the government] Moscow: Politizdat.
- Arzymatova A.A. (2016) The Phenomenon of 1989 and Following System's Changes in Kirgystan. Historical Content Analysis. *Vestnik Kyrgyzskogo natsional'nogo universiteta imeni Zhusupa Balasagyna*. No. 3(87). P. 146–153.
- Bakanov S.A. (2021) State Budget of USSR in 1950s–80s: Dynamics and Structure of Income. *Nauchnyy dialog*. No. 4. P. 272–289. DOI: <https://doi.org/10.24224/2227-1295-2021-4-272-279>.
- Belik Yu.A. (2013) *Desyat' prichin krakha SSSR* [Ten reasons for the collapse of the USSR]. Moscow: Knizhnyy dom «LIBROKOM».
- Bookstaber R. (2021) *The End of Theory: Financial Crises, the Failure of Economics, and the Sweep of Human Interaction*. Moscow: Eksmo.
- Bugai N.F., Bushueva T.S. (2021) On the Eve of the Decay of the USSR: The History of One Discussion. *Istoricheskaya i sotsial'no-obrazovatel'naya mysl'*. No. 2. P. 19–48. DOI: 10.17748/2075-9908-2021-13-2-19-48.
- Chuyev S. (2020) *Perestroyka 1985–1991 gg. na Donu: litsa, sobytiya, istoricheskiye itogi*. [Perestroika 1985–1991 on the Don: Faces, events, historical results]. Moscow: Izdatel'skiye resheniya.
- Diamond J. (2020) *Upheaval: How Nations Cope with Crisis and Change*. Moscow: Izdatel'stvo AST.
- Mamyachenkov V.N. (2018) Crisis Phenomenon in the Market of Non-Food Goods Sverdlovsk Region in 1989–1991 Years. *Nauchnyye Trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii*. Vol. 210. No. 2. P. 331–341.
- Pikhoya R.G. (2019) *Vlast' i ekonomika: na putyakh perekhoda ot sotsialisticheskoy k rynochnoy modeli. 1983–1989 gg.* [Power and the economy: On the path of transition from a socialist to a market model. 1983–1989]. *Raspad SSSR: diskussii o prichinakh, obstoyatel'stvakh i posledstviyakh*. Moscow: Institut rossiyskoy istorii RAN: Tsentr gumanitarnykh initsiativ. P. 121–145.
- Pipes R. (2015) *Alexander Yakovlev: The Man Whose Ideas Delivered Russia from Communism*. DeKalb: Northern Illinois University Press.
- Polynov M.F. (2017) Economic Reforms in the USSR in the Years of Perestroika: From Acceleration Policy to Economic Crisis. 1985–1991. *Klio*. No. 11(131). P. 75–84.
- Polynov M.F., Tarasova E.A. (2017) The Transition to the Market Economy in USSR during Perestroika: The Creation of the Concept, 1989–1991. *Noveyshaya istoriya Rossii*. No. 1(18). P. 113–127. DOI: [10.21638/11701/spbu24.2017.107](https://doi.org/10.21638/11701/spbu24.2017.107).
- Sarotte M.E. (2009) *1989: Struggle to Create Post-Cold War Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Shelyuto V.M. (2019) The Initial Stage of Reforms in China (1978–1984) as an Alternative to Perestroika in the Soviet Union. *Rossiya — Kitay: dialog v usloviyakh globalizatsii. Sbornik statey I Mezhdunarodnogo rossiysko-kitayskogo simpoziuma*. Chita: Zabaykal'skiy gosudarstvennyy universitet. P. 291–296.
- Spohr K., Reynolds D. (eds.) (2016) *Transcending the Cold War: Summits, Statecraft, and the Dissolution of Bipolarity, 1970–1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Taubman W. (2019) *Gorbachev. His Life and Times*. Moscow: Izdatel'stvo AST: CORPUS.

Vashchuk A.S. (2015) What Do We Know about Reasons and Background of Perestroika? (Concepts and Discussions of 1989–2015). *Rossiya i ATR*. No. 4(90). P. 18–33.

Vogel E. (2011) *Deng Xiaoping and the Transformation of China*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Wilson J.G. (2014) *The Triumph of Improvisation: Gorbachev's Adaptability, Reagan's Engagement, and the End of the Cold War*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Yakutin Yu.V. (2020) Academician Abalkin. Precepts of the Russian School of Socio-Economic Thought and the Practice of Perestroika Reforms. *Menedzhment i biznes-administrirvaniye*. No. 4. P. 116–180. DOI: [10.33983/2075-1826-2020-4-116-180](https://doi.org/10.33983/2075-1826-2020-4-116-180).

Received: 01.06.2021

Коммуникационный менеджмент и стратегическая коммуникация в государственном
управлении

Communication management and strategic communication in public administration

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-87-61-71

Цифровые каналы взаимодействия власти и общества:
новые практики коммуникации и отбор технологий

Вершинина Мария Александровна

Аспирант, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: marieversh@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: [3616-6221](https://elibrary.ru/3616-6221)

Аннотация

В статье осуществлен анализ формирования новых практик коммуникации общества (граждан) и власти на базе интернет-ресурсов. При рассмотрении такого процесса коммуникации было отмечено, что существует разрыв между тем, какими технологии задумываются, и тем, как их реально используют. Одна из причин такого разрыва — многосубъектность цифрового пространства — рассматривается в данной статье. Субъекты общества в лице правительства, исследовательских центров, локальных сообществ и отдельных индивидов по-своему видят то, как должны работать технологии, каким целям служить и через какие цифровые каналы удобнее осуществлять коммуникацию в обществе. В статье показано, через какие интернет-ресурсы население предпочитает выражать свое мнение («Яндекс.Карты», социальные сети, портал Госуслуг) и какие есть технологические инструменты, позволяющие собрать и осуществить анализ этих данных. Подобные практики субъектов можно охарактеризовать как отбор технологий, который осуществляется по ряду критериев: удобству использования, доступности, уровню доверия к тому или иному ресурсу. Доверие рассматривается в статье как один из важнейших ресурсов современного общества; на основании данных исследований «Трастбарометра Эдельмана» можно говорить о кризисе доверия сегодня, что сказывается на взаимодействии людей и в цифровой среде. Кроме того, рассмотрена идея П. Эдвардса о со-конструировании общества и технологий, которая оказывается ключевой в исследуемом нами контексте, так как помогает преодолеть разрыв между теоретической задумкой технологии и ее реализацией в жизни общества.

Ключевые слова

Технологии, коммуникация, цифровые каналы, цифровые платформы, четвертая промышленная революция, социальное конструирование технологий, со-конструирование общества и технологий.

**Digital channels of Interaction between Government and Society:
New Communication Practices and Technology Selection**

Maria A. Vershinina

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

E-mail: marieversh@gmail.com

Abstract

The article analyzes the formation of new communication practices between society (citizens) and government on the basis of Internet resources. In considering this communication process, it is assumed that there is a gap between what technologies are conceived and how they are used. One of the reasons for this gap — the multi-subject nature of the digital space — is discussed in this article. Subjects of society, represented by the government, research, local communities and individuals in their own way see technologies, which goals to serve and through which digital channels it is more convenient to communicate in society. The article shows through which Internet resources the population prefers to express their opinion (Yandex.Maps, social networks, the State Services portal), and what technological tools are available to collect and analyze this data. It is noted that such practices of subjects can be characterized as a selection of technologies, which is carried out according to a number of criteria: ease of use, accessibility, level of trust in a particular resource. Trust is considered in the article as one of the most important resources of modern society; based on research data from the Edelman Trust Barometer, it is concluded that there is a crisis of trust today, which affects the interaction between people in the digital environment. Edwards' idea of co-constructing society and technology is considered, which turns out to be key in this context, since it helps to bridge the gap between the theoretical concept of technology and its implementation, using in society.

Keywords

Technologies, communication, digital channels, digital platforms, the fourth industrial revolution, social construction of technologies, co-construction of society and technologies.

Введение

Современный мир живет в эпоху четвертой промышленной революции. Мы наблюдаем процесс, при котором технологии снабжают человека ресурсами, создающими новые возможности, и это не только автоматизация промышленности и совершенствование транспорта, технологии дают инструмент коммуникации индивидам, группам, а также локальным сообществам, возможность заявить о своих проблемах, выразить свою позицию. Технологии не нейтральны, схожие технологии могут быть погружены в сложный культурный, идеологический и политический контекст, где пользователи являются представителями различных социальных групп, а коммуникация между ними затруднительна, но отнюдь не по техническим причинам.

Первую промышленную революцию обычно связывают с изобретением парового двигателя, вторую — с распространением электричества и внедрением конвейера, третью — с началом использования в шестидесятых годах прошлого века больших ЭВМ, в семидесятых и восьмидесятых появляются персональные компьютеры, а в девяностых — Интернет [Шваб 2017, 11]. В 2011 году на Ганноверской ярмарке Германия анонсировала свой проект — «Индустрия 4.0», это событие считается наступлением четвертой промышленной революции¹. Спектр действия четвертой промышленной революции не ограничивается «вездесущим» и мобильным интернетом, искусственным интеллектом и обучающимися машинами, он охватывает прорывы в самых различных областях: от расшифровки информации, записанной в человеческих генах, до нанотехнологий, от возобновляемых энергоресурсов до квантовых вычислений.

О.Н. Яницкий отмечает, что сегодня отдельные агенты глобального социума находятся на разных стадиях глобализации и модернизации, однако все они так или иначе включены в глобальное киберпространство, возникшее в результате четвертой промышленной революции. Это пространство одновременно является новой стадией промышленного производства, социального воспроизводства и средой обитания социальных агентов, населяющих планету [Яницкий 2017, 13]. Синтез технологий и их взаимодействие в физических, цифровых и биологических сферах составляют фундаментальное отличие четвертой промышленной революции от всех предыдущих. А.В. Маркеева пишет об усилении тенденций технологизации в различных сферах жизнедеятельности и отмечает, что «информационные и телекоммуникационные технологии стали не только неотделимой частью повседневной жизни современного человека, но и необходимой технологической платформой для организации современных бизнес-процессов», а также управленческих процессов в государственном секторе, процессов самоорганизации общества, технологической платформой коммуникации социальных агентов [Маркеева 2016, 2].

П. Эдвардс на примере индустриального общества пишет о том, что самое заметное свойство технологии — это то, что для большинства людей она остается незаметной [Edwards 1996]. Хотя на ранних фазах изменений, когда технологии еще новые, они заметны и перед ними открываются различные перспективы. Именно тут действия отдельных людей и небольших групп наиболее важны. Например, вмешательство пользователя в проектирование сети тем менее значимо и эффективно, чем сильнее стандарты и чем сложнее инфраструктура.

В статье в первую очередь рассматривается коммуникация общества, людей и органов власти, осуществляющаяся посредством различных интернет-ресурсов: выражения своей политической позиции в комментариях к карточке объекта в «Яндекс.Картах», обращения к государственным учреждениям или публичным персонам через социальные сети. Подобные практики демонстрируют тенденцию к тому, что популярными среди населения становятся платформы, которые понятны и просты в использовании, которые вызывают доверие у людей, кажутся публичными и эффективными — мы видим, как общество осуществляет отбор технологий. Цифровые каналы взаимодействия общества и власти меняются, возрастает заинтересованность населения все активнее выражать свое мнение, отстаивать позиции, участвовать в принятии важных общественных решений. Но этот интерес вовсе не односторонний, органы государственного и местного управления все чаще используют платформы, позволяющие быстро и эффективно собирать, обрабатывать и предоставлять данные о настроениях населения, наболевших проблемах, выполнять мониторинг общественного мнения, улавливать наиболее острые запросы общества. В России такие задачи осуществляет, например, межведомственный центр, «оператор цифрового диалога между властью и обществом» АНО «Диалог». Цель подобных организаций — объединение технологических и управленческих решений для ускорения решения вопросов, с которыми люди обращаются в органы власти в цифровой среде. Таким образом, заинтересованность общественности выражать свою позицию и свободно заявлять о проблемах не остается без внимания. Возникает встречный интерес со стороны власти — услышать мнение населения, воспользоваться предоставленными данными. На различных цифровых платформах, интересы различных институций и пересекаются благодаря системе «Инцидент-менеджмент». Такой контекст обуславливает рост субъектности: цифровые платформы дают возможность индивидам и локальным сообществам отстаивать свои интересы, а власть получает возможность учитывать эти запросы, воспользовавшись информацией, предоставленной в открытом доступе.

¹ Пасько И. Что нужно знать об Индустрии 4.0 и Интернете вещей // theRunet [Электронный ресурс]. URL: <https://runet.news/articles/4826> (дата обращения: 05.06.2021).

Проблема появляется в связи с ростом субъектности. Общество становится активным субъектом — происходит отбор технологий гражданами, органами власти, вступающими в коммуникацию. Технологии отбираются по принципу удобства в использовании: например, анализируя российское пространство можно заметить региональные различия в использовании тех или иных цифровых платформ. Мы предполагаем, что технологии зависят от контекста, в котором их используют люди.

Начиная с прошлого века множество фактов свидетельствуют о возрастании значимости сетей как основного вида социотехнической организации. Доступность новых информационных технологий создает возможность такого роста [In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age 1997; Castells 1996], но с идеолого-политической стороны остается множество вопросов — как правило, на ранних этапах своего развития технологии создают ряд потенциальных этических проблем и социальных последствий². Таким образом, фиксируется расхождение между замыслом и практикой использования информационных систем. В данной статье осуществляется попытка анализа такого разрыва в процессе коммуникации между обществом (гражданами) и органами власти посредством цифровых каналов.

Методология

В данном исследовании мы опираемся на теоретический контекст, который начал формироваться еще в 1960-х годах. Это вопрос о взаимосвязи между технологическим прогрессом и социальными процессами. В социологии выделилась область исследования науки и технологий (Science and Technology Studies, STS), в рамках которой сформировалась акторно-сетевая теория Б. Латура (ACT) [Латур 2013]. В данной теории вещи и люди находятся в гетерогенной сети социального взаимодействия, понимание сети как «характеристики глобализованного, распределенного в пространстве и времени взаимодействия, поделенного на дискретные агентности и опосредованного объектами» [Латур 2006 184], применимо к анализу технологических концепций, участвующих в коммуникации в обществе Индустрии 4.0. Резким ростом интереса дисциплины к технологиям характеризуются 1980-е гг. Становится понятно, что техника и технологии погружены в социальный контекст и в них, как и в научные факты и теории, вписаны многочисленные ценности, установки и стереотипы. В этот период принципы сильной программы социологического исследования науки переносятся практически без изменений на анализ технологий [Woolgar 1991, 21].

Из области исследований науки и технологий возникает новая теория — социальное конструирование технологий (Social Construction of Technology, SCOT), связанное с именами Вибе Бейкера и Тренора Пинча [Pinch, Bijker 1984], сконцентрированное на социальных аспектах создания и использования технологий. Социальное конструирование технологий в своем анализе базируется на аргументах социологии знания: на принципе симметрии — провальные и успешные технологии должны одинаково анализироваться; на идее «интерпретативной гибкости» использования технологических артефактов или того, насколько дизайн и пользование технологиями отличаются среди разных групп и культур [The Social Construction of Technological Systems 1987]. Задача STS при этом — проанализировать факторы, влияющие на использование технологий в различных социальных контекстах. В 1980-х гг. было широко распространено влияние технологического детерминизма, но SCOT преодолевает его. Представители SCOT выступают против техноцентризма и поддерживают идею социотехничности любой технологии.

Технологию сложно считать фактором, не зависящим от контекста, в котором она используется. На основе эмпирических работ исследователи SCOT демонстрируют множество случаев, когда полезные инструменты не принимались обществом [How Users Matter: The Co-Construction of Users and Technology 2003]. Анализ должен строиться не на предположении о «врожденных» свойствах той или иной технологии, а включать изучение того сообщества, в котором технологический артефакт был принят или, наоборот, отвергнут и использован не так, как задумывалось его создателями [Ibid. 2003].

Пол Н. Эдвардс, анализируя эпоху модерна, предлагает идею со-конструирования: «Инфраструктуры формируют состояние модерности и формируются им, иными словами, они находятся в процессе со-конструирования. Связывая между собой макро-, мезо- и микро-масштабы времени, пространства и социальной организации, они образуют устойчивое основание современных социальных миров» [Edwards 2002, 2].

² Techethos — Ethics for Technologies with High Socio-Economic Impact // Techethos [Электронный ресурс]. URL: <https://www.techethos.eu/project/> (дата обращения: 03.04.2021).

Такой подход позволяет взглянуть на процесс создания и внедрения технологий как на процесс со-конструирования общества и технологий, а не просто адаптации общества к создаваемым инженерами новейшим электронным, цифровым разработкам. Для поля STS основной фокус — конструирование науки и технологий, то есть анализу подвергаются многочисленные явления: от научного знания, наблюдений до институтов, интересов и общества в целом. Данное направление составляет теоретическое и методологическое основание статьи.

Эмпирическую базу исследования составляют данные исследовательских центров PEW Research Center, Edelman Trust Barometer и данные федеральной службы государственной статистики ЕМИСС.

Новые практики коммуникации общества (граждан) и власти

Хотя скорость развития четвертой промышленной революции очень велика, это вовсе не означает, что каждый регион мира превращается в подобие Кремниевой долины. Технологии внедряются в повседневную жизнь людей постепенно, порой даже незаметно для большинства. Если инициатором таких преобразований выступает государство, то на территории одной страны осуществляется попытка внедрения одинакового использования новых цифровых инструментов. Например, единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ), или портал Госуслуг, начавший свою работу еще в 2009 году, в 2020 имеет 126 млн зарегистрированных пользователей, в сентябре 2011 года число авторизованных пользователей портала превысило один млн человек, в 2018 году 74,8% россиян пользовались электронными ресурсами для получения госуслуг. Однако в 2019 году были опубликованы данные о процентах граждан по регионам, пользовавшихся электронными госуслугами в 2018 году, и они показали, что лидером оказался Ямало-Ненецкий округ с 95,3% (в 2016 году этот показатель был 40,4%), самый низкий показатель у Чукотского АО — 38,6% (в 2016 году — 20,8%)³. Такие цифры иллюстрируют постепенное и неравномерное внедрение электронных ресурсов в повседневную жизнь людей: где-то технологии приживаются быстро и безболезненно, где-то им доверяют меньше. Поэтому пока нет возможности однозначно оценить эффективность данной попытки централизованного внедрения цифровых инструментов в повседневную жизнь различных субъектов.

Технологии становятся частью повседневности, затрагивая практически все сферы жизни общества — здравоохранение, образование, управление, бизнес и т.д. В феврале 2021 года американский центр Pew Research провел исследование, попросив 915 экспертов (руководители бизнеса, разработчики, новаторы) подумать о том, какой будет жизнь в 2025 году после пандемии. Почти все опрошенные сошлись во мнении, что отношения людей с технологиями будут углубляться по мере того, как более широкие слои населения будут все больше полагаться на цифровые связи для работы, образования, здравоохранения, повседневных коммерческих операций и важных социальных взаимодействий⁴.

Портал Госуслуг — пример того, какие цифровые ресурсы предлагает обществу государство. Но, как было сказано выше, в цифровое пространство включаются различные субъекты, каждый из которых имеет свое представление о том, как технологии работают, каким целям служат и как лучше их использовать.

Исследователи «Трастбарометра Эдельмана» на протяжении 20 лет изучают доверие в обществе, так как считают, что доверие является основной валютой в отношениях компаний и брендов, правительств, НКО и СМИ — четырех основных учреждений, уровень доверия к которым и исследуют сотрудники «Эдельмана»⁵.

Исследование 2020 года показало, что ни одному из перечисленных учреждений не доверяют. Недоверие вызвано растущим чувством неравенства и несправедливости в системе. Сегодня люди выражают свое доверие на основе двух различных характеристик: компетентности (выполнение обещаний) и этичного поведения (правильные поступки и работа для улучшения общества). Барометр доверия 2020 года показывает, что ни одно из четырех учреждений не считается одновременно компетентным и этичным. Наивысший уровень компетентности характерен для бизнеса, который имеет огромное преимущество перед правительством как учреждение, которое хорошо делает то, что оно делает (64% против 10%). В отношении этичного поведения НКО лидируют по сравнению с правительством

³ Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме // ЕМИСС [Электронный ресурс]. URL: <https://fedstat.ru/indicator/43568> (дата обращения: 07.05.2021).

⁴ Experts Say the 'New Normal' in 2025 Will Be Far More Tech-Driven, Presenting More Big Challenges // Pew Research Center [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pewresearch.org/internet/2021/02/18/experts-say-the-new-normal-in-2025-will-be-far-more-tech-driven-presenting-more-big-challenges/> (дата обращения: 03.04.2021).

⁵ Why Trust? // Edelman [Электронный ресурс]. URL: <https://www.edelman.com/trust> (дата обращения: 03.05.2021); Исследования Эдельмана осуществляются по выборке, в которой 17% соответствуют критериям: возраст 25–64 года, имеют высшее образование, входят в 25% наиболее обеспеченных в своей возрастной группе в каждой стране; 83% — так называемая неинформированная общественность в возрасте старше 18 лет.

(разрыв в 31 балл) и бизнесом (разрыв в 25 баллов). Правительство и СМИ воспринимаются как некомпетентные и незетичные⁶. Таким образом, складывается впечатление, что доверить решение актуальных проблем современности невозможно кому-то одному — правительству или бизнесу, СМИ или НКО.

Исследование «Эдельмана» 2021 года⁷ демонстрирует мнение общественности относительно взаимодействия субъектов общества. За время пандемии люди из обеих опрашиваемых групп пришли к осознанию необходимости сотрудничества институтов для решения возникших проблем (распространение вируса, экономический кризис, расовая дискриминация, социальное неравенство и т.д.). В мае 2020 года правительство стало самым авторитетным институтом, тогда люди доверили ему вести борьбу с вирусом и восстанавливать экономику. Но правительство провалило испытание и утратило доверие населения, потеряв наибольшее количество позиций за последние шесть месяцев. Без надежного источника руководства люди не знают, где и у кого можно получить достоверную информацию. Глобальная инфодемия привела к тому, что доверие ко всем источникам новостей упало до рекордно низкого уровня. Люди перестали доверять информации, представленной в социальных сетях, частных СМИ, а традиционные СМИ испытали наибольшее падение доверия.

Согласно исследованию «Эдельмана», каждое учреждение должно сыграть свою роль в восстановлении общества, а также выходе из информационного банкротства. Руководители бизнеса должны быть готовы сталкиваться с рядом незнакомых вопросов и решать их. Важно сначала предпринять значимые действия, а затем сообщить об этом, то есть получать обратную связь от своих клиентов. Общественные лидеры должны руководствоваться фактами и действовать с сочувствием. Они должны иметь смелость говорить откровенно, но при этом сопереживать страхам людей и помогать преодолевать их⁸. В обществе сложилось мнение, что будет правильным, если бизнес, правительство, СМИ и НКО найдут общую цель и предпримут коллективные действия для решения сложившихся социальных проблем современности. Направление коллективных действий упомянутых институций может подсказать само общество.

АНО «Диалог» как раз ставит перед собой задачи изучения общественного мнения с целью анализа наиболее острых проблем. Данная организация была создана в ноябре 2019 года в качестве центра мониторинга и анализа эффективности обратной связи с москвичами. А с 1 декабря 2020 года начали действовать центры управления регионами (ЦУР) — «Диалог регионы». Это дочерняя структура АНО «Диалог», занимающаяся мониторингом актуальных проблемных ситуаций в субъектах Федерации для региональных властей и Москвы. В ведении «Диалог регионов» находятся офисы во всех субъектах нашей страны. Работа осуществляется на базе системы «Инцидент-менеджмент» — данная система осуществляет мониторинг и анализ СМИ и социальных сетей в режиме реального времени. Программа работает в пяти социальных сетях — «ВКонтакте», Facebook, Instagram, Twitter и «Одноклассники». Система «Инцидент-менеджмент» осуществляет свою работу круглосуточно, собирая и анализируя обращения и жалобы граждан по различным аспектам⁹.

Сегодня, помимо традиционных опросов общественного мнения, используя цифровые технологии, исследователи имеют возможность узнавать настроения целых районов и городов. Это весьма полезная практика для градостроителей, урбанистов, городских администраций и, главное, возможность для самих жителей быть услышанными, преодолеть «дебри» бюрократических проволочек, которые обычно возникают при попытке обращения в государственные инстанции с какими-либо просьбами или жалобами. Стивен Голдсмит, профессор Гарвардской школы государственного управления им. Джона Ф. Кеннеди, рассказывает¹⁰ о том, как изучение (прослушивание) информации в социальных сетях может улучшить общественное здоровье. Полученные данные становятся ценным инструментом общественного здравоохранения. Известно, что в городах шумно: чем больше людей, мероприятий и событий сосредоточено в определенном пространстве, тем он громче. Фотографии, видео, записи с геотегами и чекины, которые делают люди и которыми обмениваются между собой, создают новый вид городского шума. Но чтобы извлечь из этого шума что-то значимое, нужен хороший слушатель. Некоторые американские правительственные чиновники поняли это уже как минимум семь лет назад.

⁶ Edelman Trust Barometer. Global report 2020 // Edelman [Электронный ресурс]. URL: <https://www.edelman.com/trust/2020-trust-barometer> (дата обращения: 30.04.2021.)

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ Реагирование в соцмедиа // Медиалогия [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mlg.ru/products/incident/> (дата обращения: 20.05.2021).

¹⁰ How Social Media Listening Can Improve Public Health // Government technology. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.govtech.com/data/how-social-media-listening-can-improve-public-health.html> (дата обращения: 11.05.2021).

Стивен Голдсмит приводит пример сотрудничества департамента здравоохранения и психической гигиены Нью-Йорка с компанией для выявления незарегистрированных вспышек болезней пищевого происхождения. Сотрудничая с разработчиками программного обеспечения в Колумбийском университете, городские исследователи преобразовали почти девять месяцев обзоров Yelp в машиночитаемые данные. Это позволило выявить потенциально опасные предприятия с помощью обзоров, которые включали такие термины, как «больной», «рвота» или «пищевое отравление». Просмотрев 294 000 отзывов о ресторанах Нью-Йорка, программа пометила три ресторана, в которых совокупно было зарегистрировано 16 заболеваний. Когда медицинские инспекторы впоследствии посетили эти заведения, они обнаружили поразительные нарушения норм охраны здоровья (неправильно продезинфицированные поверхности, контакт голыми руками с готовой к употреблению пищей, живые тараканы, следы мышей)¹¹.

Пищевое отравление — это не единственная проблема общественного здравоохранения, о которой редко сообщают по официальным каналам. Чтобы сообщить о побочных эффектах рецептурных лекарств, пациенты должны заполнить и отправить длинную четырехстраничную форму. U.S. Food and Drug Administration (FDA) в сотрудничестве с Бостонским университетом и Гарвардской медицинской школой проанализировало 6,9 миллиона сообщений в Twitter, созданных за семь месяцев. В результате было выявлено 4401 сообщение, в котором описаны побочные эффекты, о которых стоит сообщить в FDA. Такое исследование позволило восполнить пробел в существующей базе данных и помогло профинансировать определенные проекты, направленные на общественное здравоохранение: например, Epidemico¹² — стартап по сбору данных о здоровье. Затем компания разработала MedWatcher, приложение, которое позволяет людям получать доступ к базе данных FDA и легко перемещаться по ней; база при этом интегрирована с данными из тысяч других источников для получения информации о побочных эффектах лекарств. Сервис также предоставляет пациентам возможность поделиться своим опытом использования лекарств с FDA¹³.

Анализ проделанной работы департаментом здравоохранения Нью-Йорка и разработчиками из Колумбийского университета выявляет два очень важных момента. Первый заключается в том, что городские радиоволны становятся все более распространенными, а данные об общественном здравоохранении более действенными и применяемыми на практике. Вторым и наиболее важным моментом является то, что в приведенных примерах государственное агентство вступило в партнерские отношения с исследовательским центром, университетом или частной компанией¹⁴. Все больше проявляется тенденция того, что действия правительства должны быть основаны на стратегиях интеллектуального анализа данных. Компании, университеты и некоммерческие организации предлагают массу данных и аналитических методов, которые правительство не может позволить себе игнорировать.

Yelp и Twitter предлагают пользователям интуитивно понятные социальные интерфейсы, которыми легко пользоваться. Они генерируют данные, потому что людям нравится их использовать. Существующие каналы связи с правительством — будь то побочные эффекты лекарств, пищевое отравление или что-то еще — могут быть улучшены, чтобы вместо простого «прослушивания» они могли реагировать в режиме реального времени. Такие изменения уже грядут, тем более мы видим, как возрастает субъектность общества и его структур, такой рост усложняет коммуникацию, в том числе через цифровые каналы.

Практика мониторинга городских проблем реализуется сегодня и в России: команда [Strelka AI](#) совместно с Центром городской антропологии КБ «Стрелка» разработали систему Urban Social Media Listening, которая помогает выявлять потребности жителей и узнавать их мнение о текущих или готовящихся проектах. В основе Urban Social Media Listening лежат открытые данные — тексты постов и комментарии в социальных медиа. Их анонимизируют и собирают с помощью специализированных систем мониторинга. Все тексты анализируются с помощью технологий обработки естественного языка: TextRank [Mihalcea, Tarau 2004], Sentiment Analysis¹⁵, Top2vec¹⁶, NER¹⁷. Технологии основаны на глубинном анализе предложения: определении частей речи, их формы, синтаксической позиции и окружения.

¹¹ How Social Media Listening Can Improve Public Health // Government technology. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.govtech.com/data/how-social-media-listening-can-improve-public-health.html> (дата обращения: 11.05.2021).

¹² Booz Allen Hamilton Acquires Epidemico, Inc. // BusinessWire [Электронный ресурс]. URL: <https://www.businesswire.com/news/home/20141029005083/en/Booz-Allen-Hamilton-Acquires-Epidemico-Inc> (дата обращения: 11.05.2021).

¹³ How Social Media Listening Can Improve Public Health // Government technology. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.govtech.com/data/how-social-media-listening-can-improve-public-health.html> (дата обращения: 11.05.2021).

¹⁴ Там же.

¹⁵ Определение тональности Sentiment Analysis // Strelka AI [Электронный ресурс]. URL: https://strelka-ai.team/tech_nlp/ (дата обращения: 14.05.2021).

¹⁶ Angelov D. Top2Vec: Distributed Representations of Topics // Cornell University [Электронный ресурс]. URL: <http://arxiv.org/abs/2008.09470> (дата обращения: 14.05.2021).

¹⁷ Named Entity Recognition (NER) // Системный блок [Электронный ресурс]. URL: <https://sysblok.ru/glossary/named-entity-recognition-ner/> (дата обращения: 14.05.2021).

Такая тактика оказалась особенно полезна в проектах по вовлечению горожан: кампаниях по сбору идей, общественных обсуждениях и инцидент-менеджменте. Так можно сразу определять отношение жителей к некоторым темам, выявлять наиболее острые проблемы и точно отрабатывать негатив. Например, с помощью этих технологий был составлен индекс туристической привлекательности 82 регионов России. Чтобы исследовать их образ глазами туристов, аналитики проанализировали 6 300 000 пользовательских текстов из социальных сетей, блогов, форумов и агрегаторов отзывов. В текстах выявили 6 составляющих туристического продукта: материальное (здания, картины, скульптуры, памятники) и нематериальное (музыка, кулинария, язык, традиции, литература) наследие, природа, событийная программа, технологии и производство, инфраструктура¹⁸.

Алгоритм Top2vec, обрабатывающий огромные текстовые массивы и выделяющий основные темы, которые в них поднимаются, позволяет за пару дней проанализировать все новости города за несколько лет — количество рассматриваемых текстов может достигать сотен тысяч.

Технологии NER (Named Entity Recognition) определяют, какие люди и организации привлекают наибольшее внимание в городе. Модель NER позволяет определить географическую привязку сообщения, даже если горожанин не поставил геотег, но в тексте есть упоминание улицы, района, населенного пункта или ближайшего кафе¹⁹.

Во время опросов, интервью и других традиционных методов получения обратной связи респонденты находятся в подготовленной среде: они обдумывают заранее поставленный вопрос и стараются дать максимально емкий ответ. Анализ открытых текстов из социальных сетей помогает этого избежать: мы как бы наблюдаем за развитием диалога в его естественном виде. В отличие от все тех же традиционных методов анализ социальных сетей позволяет охватить большую и разнообразную аудиторию. Особенно ценно мнение молодых людей, которые редко готовы тратить время на прохождение опроса или участие в фокус-группе. Анализ текстов при помощи технологий обработки естественного языка позволяет существенно сократить время и затраты на предпроектное исследование и быстрее принимать решения. С момента получения данных до их финальной обработки теперь проходят не месяцы, а считанные дни.

Технологии дают возможность анализировать не только текст, но и изображения. Исследователи из Strelka Mag проанализировали 200 тысяч фотографий, сделанных за два года (2018–2019 гг.) возле Кремля. Анализ дата-сета фотографий пользователей «ВКонтакте» помог выяснить, кто является частым гостем на главной площади страны, зачем туда приходят туристы и москвичи, кто предпочитает провести на Красной площади праздничный день, а кто обходит ее стороной. Например, было выявлено, что больше половины авторов фотографий не из Москвы — 59%. Интерес к площади со стороны москвичей чаще всего приходится на патриотические и исторические мероприятия: 1 мая, 9 Мая, военно-музыкальный фестиваль «Спасская башня». Местных жителей притягивают также уникальные события, к примеру самая массовая тренировка по боксу 23 июля 2017 года, когда на площади установили рекорд Гиннеса²⁰. А вот туристы идут на Красную площадь независимо от мероприятий: приехал в Москву — пошел на Красную площадь.

Исследование помогает выявить слабые места городского пространства: например, практическое отсутствие сервисов вокруг площади, что делает ее менее привлекательной для местных жителей; отсутствие каких-либо практических функций за исключением, пожалуй, возможности посетить храмы; сложность составления удобного маршрута, проходящего непосредственно через площадь²¹.

На первый взгляд может показаться, что подобные исследования затрагивают интересы лишь узкого круга исследователей — урбанистов, социологов, антропологов. На самом же деле, полученные данные могут быть использованы местными сообществами, городской администрацией, частными компаниями, занимающимися разработками проектов городской среды. Субъектов оказывается достаточно много. Более того, использованная технология может быть применена в контексте другого исследования, включающего отличные цели и задачи. Приведенный пример лишь наглядно демонстрирует, как можно анализировать информацию, которой люди уже поделились — честно и добровольно.

¹⁸ Как подслушать, на что злятся горожане, с помощью искусственного интеллекта // Strelka MAG [Электронный ресурс]. URL: <https://strelkamag.com/ru/article/kak-urbanisty-uznayut-o-chyom-dumayut-i-mechtayut-gorozhane> (дата обращения: 20.05.2021).

¹⁹ Там же.

²⁰ Красная площадь без москвичей // Strelka Mag [Электронный ресурс]. URL: https://strelkamag.com/ru/article/krasnaya-ploshad-bez-moskvichei?utm_source=strelkamagvk&utm_medium=social&utm_campaign=chto-mogut-rasskazat-200-tysyach-fotografi (дата обращения: 20.05.2021).

²¹ Там же.

Исследование студентов НИУ ВШЭ также хорошо иллюстрирует ситуацию, когда население, дабы избежать формальных бюрократических процедур, обращается к поисково-картографическим сервисам вроде Google Maps или «Яндекс.Карты». Авторы исследования обнаружили, что карты стали платформой для гибридных форм высказываний — пользовательских отзывов, политических лозунгов и даже своеобразных челобитных. Эмпирической базой исследования выступили отзывы (чуть более 1100) в «Яндекс.Картах» под карточками различных органов власти. Проводилось кодирование текста отзывов (численные оценки в «звездах» игнорировались) и последующее выявление сочетаний различных кодов и специфики отзывов, соответствующих различным органам власти. Рассматривались только московские органы, однако были учтены возможные различия в отзывах к институтам различных уровней значения (федерального, городского и муниципального) и различных ветвей власти.

Жалобы, адресованные властям или касающиеся их действий, во-первых, отражают представления автора о распределении властных полномочий и возможностях государства решить его проблему. Во-вторых, в них может проявляться взгляд автора на то, каким образом обозначенная им проблема может быть (или должна быть) решена. И, в-третьих, что особенно важно для современного российского общества, данные высказывания могут играть роль своеобразного «клапана»: снимать социальное напряжение, позволяя за неимением других подходящих каналов выразить свою фрустрацию относительно политической системы и ощутить общность с «невидимой» аудиторией неравнодушных пользователей²².

Приведенные примеры наглядно демонстрируют ситуацию, при которой мы наблюдаем своеобразную форму самоорганизации общества, которая формируется в связи с существующим разрывом между теоретическим замыслом и реальными практиками использования людьми информационных систем. Описанные выше платформы предлагают пользователям интуитивно понятные социальные интерфейсы, которыми легко пользоваться. Они генерируют данные, потому что у людей не возникает трудностей с их использованием. Urban Social Media Listening анализирует информацию, которой люди добровольно делятся в своих социальных сетях, не сталкиваясь в процессе с необходимостью заполнения официальных форм, внесения персональных данных и прочими трудностями. Анализ данных, которые были получены путем «прослушивания» искренних, высказанных в свободной форме отзывов населения, оказывается довольно продуктивным.

Необходимость партнерских отношений между государством, исследовательским центром или частной компанией становится все более очевидной. Цифровое пространство становится все более многосубъектно, что усиливает расхождение между задуманными и используемыми технологиями. Этот процесс не станет проще еще и потому, что сегодня активно формируется новая публичная, открытая, демократическая культура коммуникации, в рамках которой технологии не оставят наедине человека в обществе, гражданина в государстве.

Социальный механизм взаимодействия общества и власти меняется, вместе с ним и цифровые каналы этого взаимодействия. Происходят и соответствующие текущей ситуации кадровые изменения: например, Алондра Нельсон, STS-исследовательница и профессор Института перспективных исследований в Принстоне, заняла пост заместителя директора по вопросам науки и общества в Управлении по научно-технической политике Белого дома (White House Office of Science and Technology Policy). В своем недавнем интервью Нельсон говорит об изменениях, которые, на ее взгляд, необходимы в американском политическом курсе. В частности, о том, чтобы развернуть политику науки и технологий в более эгалитарное русло. В своих первых официальных замечаниях в новой роли Нельсон назвала науку социальным феноменом и заявила, что такие технологии, как искусственный интеллект, могут выявить или отразить опасные социальные структуры, лежащие в основе достижения научного прогресса²³.

Очень важно, что в рядах государственных служащих появляются непосредственно ученые, исследователи, как Алондра Нельсон. Это очень хороший пример того, о чем говорят исследования «Эдельмана» и примеры работы с технологиями департамента здравоохранения и психической гигиены Нью-Йорка, которые описаны выше, — необходимости взаимодействия и партнерских отношений между властью, университетами, исследовательскими центрами и т.д. Алондра Нельсон с позиции ученого очень точно передает смысл предстоящей работы над сложившимися в современном обществе проблемами: «Задача состоит в том, чтобы перейти от амбициозных этических принципов искусственного интеллекта, разработанного многими организациями частного и государственного секторов, к пространству,

²² От отзыва до челобитной: взаимодействие с властью на платформе Яндекс.Карты // Анастасия Тернюк [Электронный ресурс]. URL: <https://anastasia-ternyuk.medium.com/> (дата обращения: 20.05.2021).

²³ Alondra Nelson Wants to Make Science and Tech More Just // WIRED [Электронный ресурс]. URL: <https://www.wired.com/story/alondra-nelson-make-science-tech-more-just/> (дата обращения: 25.06.2021).

где это действительно так. Это означает, что необходимо создавать формы подотчетности, и это требует честности в отношении того, как искусственный интеллект все еще находится в стадии разработки, особенно когда вы имеете дело с его пересечением с социальным миром»²⁴.

Нельсон говорит как раз о существующем разрыве между идеями, амбициями и тем, как технологии действительно вживаются в общество и общество вживается в технологии. Разрыв усиливается тем, что в процесс коммуникации включается множество субъектов со своими интересами, что в конечном итоге приводит к усложнению процесса коммуникации и выбора технологий.

В России цифровая трансформация носит пока «догоняющий» характер, однако ведется активная подготовка будущих кадров: например, на базе Высшей школы государственного управления РАНХиГС сформирован [Центр подготовки](#) руководителей и команд цифровой трансформации. Помимо обучения госслужащих, центр также занимается аналитической работой, разработками методических и информационных материалов по цифровой трансформации госуправления, цифровым платформам и экосистемам.

Заключение

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что как среди населения, так и среди исследователей и представителей административного сектора появляются новые практики взаимодействия. Идея использования цифровых платформ, интернет-ресурсов для изучения общественных настроений оказывается совсем не новой, но весьма эффективной. Порой выбор канала коммуникации оказывается непредсказуемым, нестандартным — люди выбирают то, что им удобно использовать; так, «Яндекс.Карты», изначально не предполагавшие стать площадкой для политических высказываний, теперь отчасти таковой и являются. А технологии «прослушивания» городов через анализ социальных сетей демонстрируют нам, что имеет смысл писать отзывы, выкладывать фотографии, отмечать геотеги и персоналии в своих социальных сетях и на других площадках в сети Интернет, так как теперь все эти данные не просто лежат мертвым грузом на серверах всемирной паутины, а помогают в формировании комфортной городской среды, определении социальных проблем, выявлении общественного мнения и настроений. Теперь эти данные могут помочь в решении проблем различных сообществ, поскольку на них обратили внимание государственные и местные органы власти, а также такие компании, как «Медialogия», АНО «Диалог», Strelka AI, которые сосредоточены на мониторинге медиа, СМИ в режиме реального времени.

Так, в условиях нарастающей неопределенности современного общества и его будущего развития мы обращаемся к процессу со-конструирования общества и технологий, чтобы оптимизировать взаимодействие участников социального мира — граждан, локальных сообществ, правительства и т.д. И, хотя многие цифровые проекты носят идеологический характер, понимание того, что технологии вживаются в общество, а общество вживается в технологии, помогает преодолеть технократизм с одной стороны и социальный редукционизм с другой. Обращение к идее со-конструирования общества и технологий меняет понимание проблемы, и на этой основе появляются возможности для качественной коммуникации и эффективного взаимодействия множества субъектов общества и помогает преодолеть существующий разрыв между субъектами и технологиями.

Список литературы:

Латур Б. Наука в действии: следуя за учеными и инженерами внутри общества. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2013.

Латур Б. Об интеробъективности // Социология вещей / Сборник статей под редакцией В. Вахштайна. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2006. С. 169–198.

Маркеева А.В. Интернет вещей (ИОТ): возможности и угрозы для современных организаций // Общество: социология, психология, педагогика. 2016. № 2. С. 42–46.

Шваб К. Четвертая промышленная революция. М.: ООО «Издательство Э», 2017.

Яницкий О.Н. Четвертая научно-техническая революция и глубинные изменения процессов глобализации // Вестник Института социологии. 2017. № 21. С. 12–34. DOI: [10.19181/vis.2017.21.2.452](https://doi.org/10.19181/vis.2017.21.2.452).

²⁴ Alondra Nelson Wants to Make Science and Tech More Just // WIRED [Электронный ресурс]. URL: <https://www.wired.com/story/alondra-nelson-make-science-tech-more-just/> (дата обращения: 25.06.2021).

- Castells M. *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume II: The Power of Identity.* Malden, Mass.: Blackwell, 1997.
- Edwards Paul N. *Infrastructure and Modernity: Force, Time, and Social Organization in the History of Sociotechnical Systems. Modernity and Technology.* Cambridge, Massachusetts, London, England: MIT Press, 2002.
- Edwards Paul N. *The Closed World: Computers and the Politics of Discourse in Cold War America.* Cambridge, Massachusetts, London, England: MIT Press, 1996.
- How Users Matter: The Co-Construction of Users and Technology* / ed. by N. Oudshoorn, T.J. Pinch. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2003.
- In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age* / ed. by J. Arquilla, D. Ronfeldt. Santa Monica, Calif: RAND, 1997. DOI: <https://doi.org/10.7249/MR880>.
- Mihalcea R., Tarau P. TextRank: Bringing Order into Text // *Proceedings of the 2004 Conference on Empirical Methods in Natural Language Processing.* Barcelona, Spain: Association for Computational Linguistics, 2004. P. 404–411.
- Pinch Trevor J., Bijker Wiebe E. The Social Construction of Facts and Artefacts: Or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other // *Social Studies of Science.* 1984. No. 3. P. 399–441. DOI: <https://doi.org/10.1177/030631284014003004>.
- The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology* / ed. by W.E. Bijker, T.P. Hughes, T.J. Pinch. Cambridge, MA: MIT Press, 1987.
- Woolgar S. The Turn to Technology in Social Studies of Science // *Science, Technology and Human Values.* 1991. Vol. 16. No. 1. P. 20–50. DOI: <https://doi.org/10.1177/016224399101600102>.

Дата поступления: 21.05.2021

References:

- Arquilla J., Ronfeldt D. (eds.) (1997) *In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age.* Santa Monica, Calif: RAND.
- Bijker W.E., Hughes T.P., Pinch T.J. (eds.) (1987) *The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology.* Cambridge, MA: MIT Press.
- Castells M. (1997) *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume II: The Power of Identity.* Malden, Mass.: Blackwell.
- Edwards Paul N. (1996) *The Closed World: Computers and the Politics of Discourse in Cold War America.* Cambridge, Massachusetts, London, England: MIT Press.
- Edwards Paul N. (2002) *Infrastructure and Modernity: Force, Time, and Social Organization in the History of Sociotechnical Systems. Modernity and Technology.* Cambridge, Massachusetts, London, England: MIT Press.
- Latur B. (2006) Ob interob'yektivnosti. *Sotsiologiya veshchey. Sbornik statey* / ed. by V. Vakhshayna. Moscow: Izdatel'skiy dom «Territoriya budushchego». P. 169–198.
- Latur B. (2013) *Science in action: how to follow scientists and engineers through society.* Saint Petersburg: Izdatel'stvo Evropeyskogo universiteta v Sankt-Peterburge.
- Markeyeva A.V. (2016) Internet of Things (IOT): Opportunities and Threats for Modern Organizations. *Obshchestvo: sotsiologiya, psikhologiya, pedagogika.* No. 2. P. 42–46.
- Mihalcea R., Tarau P. (2004) TextRank: Bringing Order into Text // *Proceedings of the 2004 Conference on Empirical Methods in Natural Language Processing.* Barcelona: Association for Computational Linguistics. P. 404–411.
- Oudshoorn N., Pinch T.J. (eds.) (2003) *How Users Matter: The Co-Construction of Users and Technology.* Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Pinch Trevor J., Bijker Wiebe E. (1984) The Social Construction of Facts and Artefacts: Or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other. *Social Studies of Science.* No. 3. P. 399–441. DOI: <https://doi.org/10.1177/030631284014003004>.
- Schwab K. (2017) *The Fourth Industrial Revolution.* Moscow: OOO «Izdatel'stvo E».

Woolgar S. (1991) The Turn to Technology in Social Studies of Science. *Science, Technology and Human Values*. Vol. 16. No. 1. P. 20–50. DOI: <https://doi.org/10.1177/016224399101600102>.

Yanitsky O.N. (2017) The Fourth Technological Revolution and Deep Shifts in Globalization Processes. *Vestnik Instituta sotsiologii*. No. 21. P. 12–34. DOI: [10.19181/vis.2017.21.2.452](https://doi.org/10.19181/vis.2017.21.2.452).

Received: 21.05.2021

Социально-коммуникативная технология повышения туристической привлекательности регионов России (на примере туристических передач и рекламы на телевидении)

Вострова Евгения Игоревна

Аспирант, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: ev.vostrova@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [9512-9634](#)

ORCID ID: [0000-0002-6709-6233](#)

Аннотация

Эпоха COVID-19 обозначила исключительную значимость туристической отрасли и индустрии гостеприимства для социально-экономической жизни страны. Исследование проведено в период начального распространения коронавирусной инфекции в мире, но результаты приобрели еще большую значимость ввиду целесообразности применения новых технологий для повышения имиджа внутреннего туризма в стране из-за введения ограничительных мер на поездки в зарубежные страны. Целью исследования стала разработка социально-коммуникативной технологии конструирования туристической привлекательности российских регионов на основе восприятия московской аудиторией отечественного туризма в современных условиях. В статье проведен контент-анализ отечественных туристических передач и рекламных роликов, которые транслировались на телевидении в 2019–2020 гг.; в результате показано, что на телевидении позиционируется положительный имидж нашей страны, однако возникает потребность в создании новой и запоминающейся рекламы. Выделены также виды туризма, которые освещаются в исследуемых передачах. Кроме того, проведены три фокус-группы с двумя возрастными категориями населения (18–35 лет и 45–65 лет), на основе которых определено отношение москвичей к российскому туризму и проанализированному видеоконтенту; сформулирована социально-коммуникативная технология из семи составляющих, способствующая повышению туристической привлекательности российских регионов. Полученные результаты могут быть использованы в практической работе представителей российских туристических агентств, а также в государственных структурах, занимающихся продвижением внутреннего туризма нашей страны.

Ключевые слова

Туризм, туристический имидж региона, туристическая привлекательность региона, региональный имидж, социальные технологии, социально-коммуникативные технологии.

Socio-Communicative Technologies Increasing Tourist Attractiveness of the Russian Regions (on the Example of Tourist Programs and Advertising on Television)

Evgeniia I. Vostrova

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

E-mail: ev.vostrova@mail.ru

ORCID ID: [0000-0002-6709-6233](#)

Abstract

The era of COVID-19 has marked the exceptional importance of the tourism and hospitality industry for the socio-economic life of the country. The study was conducted during the period of the initial spread of coronavirus infection in the world, but the results gained even more significance due to the feasibility of using new technologies to improve the image of domestic tourism in the country because of restrictive measures introduced on travel to foreign countries. The aim of the study was to develop a socio-communicative technology for constructing the tourist attractiveness of Russian regions based on the perception of the Moscow audience of domestic tourism in modern conditions. The article contains a content analysis of domestic travel programs and commercials that were broadcast on television in 2019–2020, as a result of which it is shown that a positive image of our country is positioned on television, but there is a need to create new and memorable advertising. The types of tourism that are covered in the studied programs are also noted. Furthermore, three focus groups with two age categories of the population (18–35 years old and 45–65 years old) were conducted, on the basis of which the attitude of Muscovites to Russian tourism and the analyzed video content was determined; a socio-communicative technology of seven components has been formulated, contributing to an increase in the tourist attractiveness of Russian regions. The results obtained can be used in the practical work of representatives of Russian travel agencies, as well as in government agencies involved in the promotion of domestic tourism in our country.

Keywords

Tourism, tourist image of the region, tourist attractiveness of the region, regional image, social technologies, socio-communicative technologies.

Введение

Эпоха COVID-19, несомненно, войдет в историю российского туризма. Этот тяжелый период со всей очевидностью обозначил исключительную значимость туристической отрасли и индустрии гостеприимства для социально-экономической жизни страны¹. С целью развития внутреннего туризма представляется необходимым интересно и качественно отразить отечественные курорты в рекламе и телепередачах, которые покажут, что в туристических регионах нашей страны представлен интересный отдых, достойный уровень сервиса и природное разнообразие.

¹ Влияние пандемии COVID-19 на сферу туризма в РФ: текущая ситуация и перспективы восстановления // Invest in Russia [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.investinrussia.com/data/files/sectors/ru-ru-tourism-in-russia-current.pdf> (дата обращения: 15.02.2021).

«Оккупация» заграничных территорий туристами нашей страны до распространения коронавирусной инфекции вызвала перестройку мировой туристской системы. Так, наша страна стала одним из ведущих «поставщиков» отдыхающих². Под российского туриста «настроилось» значительное количество курортов. При этом отечественные единственные в своем роде рекреационные, природно-климатические территории (Байкал, Кавказские Минеральные воды, Марциальные воды, Белокуриха и многие другие) оказываются недостаточно освещенными в средствах массовой информации (далее — СМИ).

В 2019 году в ходе исследования компании Mediascope определено, что 64% россиян ежедневно в возрасте от 4 лет смотрят телевизор минимум 15 минут в день и дольше; в 2020 году отмечено, что россияне начали смотреть телевизор на четверть больше времени в период самоизоляции³. Так, телевидение является важным информационным каналом для большей половины россиян и в связи с этим выбрано для проведения исследования.

Сегодня на фоне пандемической реальности представляется необходимым повысить с помощью социально-коммуникативных технологий туристическую привлекательность отечественных регионов для россиян с целью ускоренного развития внутреннего туризма в стране.

Таким образом, целью исследования стало создание социально-коммуникативной технологии конструирования туристической привлекательности российских регионов на основе восприятия московской аудиторией отечественного туризма в современных условиях. Исследование состояло из двух этапов: на первом проводился контент-анализ передач и рекламных роликов на телевидении за 2019–2020 гг., посвященных отечественному туризму; на втором были проведены три фокус-группы с двумя возрастными категориями населения (18–35 лет и 45–65 лет).

Полученные результаты могут быть использованы в практической работе представителей российских туристических агентств, а также в государственных структурах, занимающихся продвижением внутреннего туризма нашей страны.

Социально-коммуникативная технология повышения туристической привлекательности региона

Само понятие «коммуникация» появилось в научном обороте лишь в начале XX века. В 1928 году появляется определение феномена коммуникации, сформулированное английским исследователем И. Ричардсом⁴. Возникновение коммуникации обусловлено ситуацией, где один разум влияет на свое окружение так, что другой разум окутывается его влиянием и в нем появляется опыт, похожий на опыт первого разума, и он в некоторой степени начинает данным опытом обуславливаться. Хотя прошло уже почти сто лет, ученые, которые изучают коммуникации, не создали общепринятого универсального определения. Отсутствие единого концепта коммуникации может быть объяснено междисциплинарным пересечением социологии, коммуникативистики, психологии, философии в сфере изучения символической деятельности человека. Самое общее определение коммуникации, которое может быть предложено в настоящий момент, трактует ее как деятельность по созданию и интерпретации информационного сообщения, которое вызывает определенную реакцию у аудитории.

Согласно У. Липпману, каждый человек обладает собственной картиной мира, но эта картина настраивается не на окружение, а на псевдоокружение [Lippmann 1922]. СМИ оказывают на индивида огромное влияние в силу того, что они контролируют большинство фактов, доступных ему, влияют на ту картину мира, которая формируется в сознании человека. Массмедиа обладают неограниченными возможностями по манипулированию интерпретацией образа, который они воспроизводят. В связи с этим СМИ могут использовать ценности, стереотипы, символы, опираясь на установки, которые уже заложены в сознании массовой аудитории.

В контексте теорий конструирования социальной реальности П. Бергера и Т. Лукмана [Berger, Luckmann 1966] реальность состоит из того, что люди о ней знают, соответственно, то, о чем они не осведомлены, не входит в рамки их реальности. СМИ, исходя из данной теории, можно определить как агентов социального конструирования реальности.

² Mastercard исследовала, из каких стран чаще всего отправляются в иностранные путешествия. Россия вошла в топ-10 стран с наибольшим числом туристов, выезжающих в зарубежье // Mastercard [Электронный ресурс]. URL: <https://newsroom.mastercard.com/ru/press-releases/mastercard-исследовала-из-каких-стран-чаще-все/> (дата обращения: 15.02.2021)

³ В Mediascope подсчитали, сколько россияне смотрят телевизор // ТАСС [Электронный ресурс]. URL: https://tass.ru/obschestvo/6974347?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 07.06.2021); Россияне смотрят ТВ на четверть больше времени в самоизоляции // Mediascope [Электронный ресурс]. URL: <https://mediascope.net/news/1124080/> (дата обращения: 07.02.2021).

⁴ The New Encyclopaedia Britannica. Vol. 16. Macropaedia. Chicago: Encyclopaedia Britannica, Inc., 1993.

В социологии массовых коммуникаций, согласно П. Бурдьё, медиапространство, в котором размещают сообщения СМИ, можно представить как поле в виде особой системы связей, социально детерминированных между различными позициями, которые находятся в союзе или конфликте между собой [Bourdieu 1998]. По П. Бурдьё, «габитус» помогает людям совершать дальнейшие действия после получения какой-либо информации, например, после просмотра рекламы человек решает прислушаться к ней и воспользоваться предложенной услугой или, наоборот, счесть ее ненужной для себя.

Концепция «габитуса» П. Бурдьё и концепция «стереотипизации» У. Липпмана являются теоретико-методологическим основанием проводимого исследования. Ввиду этого анализу были подвергнуты медиапродукты, содержание которых влияет на индивидуальное и массовое сознание, тем самым создавая определенную картину мира. Они влияют на ту картину мира, которая формируется в сознании индивида или всего общества. Именно поэтому освещение отечественного туризма в СМИ является важным ресурсом для улучшения показателей туристической привлекательности страны и отдельно взятых российских туристических регионов. Посмотрев выпуски туристических программ и рекламы, человек решает прислушиваться к ним или нет, полагаясь на свой «габитус» (согласно теории П. Бурдьё).

В отечественных исследованиях анализ туристического медиаконтента на телевидении представлен ограниченно. В.А. Бабенко рассматривает жанр путевого телеочерка и отмечает, что в начале XXI века произошло обогащение и раскрепощение данного жанра [Бабенко 2018]. Культивирование идеи доступности путешествий для каждого отдельного человека, продвижение определенного образа жизни, подбор индивидуальных трэвел-продуктов — все это в совокупности поддерживает развитие туристической индустрии. В.А. Бабенко [Бабенко 2018], А.А. Бобров [Бобров 2016], И.И. Елкина [Елкина 2016] затронули в своих работах специфику построения трэвел-медиатекста в отечественных передачах.

В рамках рассмотрения данной темы необходимо упомянуть технологию геобрендинга, которая позволяет территориям сохранить свою самобытность и популяризировать конкретное место. И.В. Логунцова отмечает, что эффективная реализация коммуникационных мероприятий в программах геобрендинга представляется одним из базовых показателей успеха, так как позволяет увеличить информированность о месте, а также донести до сознания целевой аудитории необходимые сообщения и ценностные установки [Логунцова 2017].

Региональный брендинг является первостепенным фактором налаживания привлекательных сторон территорий (например, город Иваново знаменит своим неофициальным названием «Город невест», город Великий Устюг стал известен населению как родина Деда Мороза) [Егорова, Цыганова 2019].

Сегодня туристическая отрасль претерпела значительные изменения благодаря достижениям в процессах цифровизации [Пастухова 2019]. Интерактивные карты, позволяющие больше узнать о достопримечательностях, и игры в режиме дополненной реальности уже давно используются многими зарубежными отелями. В России имеется ряд проблем, определяющих неготовность туристической отрасли оказывать услуги заинтересованным категориям лиц, связанных с инновационно-технологическим оснащением как туристического бизнеса, так и в целом условий для представителей маломобильных групп в регионах и городах.

Однако отмечается, что важным следствием пандемической эпохи станет усиление тенденции цифровизации туризма [Логунцова 2020]. Именно цифровизация содержит в себе совокупность новых возможных технологий продвижения данной сферы (qr-коды, использование технологий смешанной и дополненной реальности и другое). Цифровизация туризма тесно связана с проникновением новых социальных технологий, которые сделают доступнее, безопаснее и удобнее туристические услуги.

Таким образом, социально-коммуникативную технологию повышения туристической привлекательности региона можно определить как целенаправленно организованную деятельность по управлению коммуникацией социального субъекта, составленную по определенному плану и ориентированную на повышение имиджа определенного региона и привлечение в него потока туристов.

Передачи и рекламные ролики на телевидении, посвященные отечественному туризму

Для контент-анализа выбрано 5 передач и 4 неповторяющихся различных рекламных ролика в рамках заданной тематики, которые транслировались на телевидении в 2019–2020 гг. На телевидении сегодня представлено больше современных передач, чем рекламных сообщений, которые описывают привлекательность путешествий по России. В Таблице 1 представлены передачи, освещающие регионы России в качестве туристических объектов, средняя продолжительность одного выпуска передачи,

указан вид туризма, на котором сделан акцент в каждой из передач, а также представлены данные по среднесуточной доле аудитории телеканала каждой из выбранных передач за неделю, выбранную в период проведения исследования.

Таблица 1. Передачи на телевидении, посвященные туристической проблематике⁵

Телевизионный канал, который транслирует передачу о туризме	«Пятница»	«Пятница»	«НТВ»	«НТВ»	«Первый»
Среднесуточная доля телеканала (30/03/2020 – 05/04/2020)	3.3	3.3	7.0	7.0	9.6
Передачи на телевидении, освещающие туризм в России	«Орел и решка» (сезоны: «Назад в СССР», «Россия»)	«Еда, я люблю тебя»	«Двойные стандарты. Тут Вам не там»	«Поедем, поедим!»	«Непутевые заметки»
Средняя продолжительность одного выпуска	50 мин.	50 мин.	50 мин.	40 мин.	15 мин.
Вид туризма, на котором сделан акцент в передаче	Культурно-развлекательный, оздоровительный, событийный, гастрономический, спортивный	Гастрономический	Культурно-познавательный, оздоровительный, спортивный	Гастрономический	Культурно-познавательный

Популярное тревел-шоу «Орел и решка» на телеканале «Пятница» направлено на то, чтобы показать людям, что отдых в регионах нашей страны может быть как дорогим и элитным, так и доступным для всех. Российские регионы представлены в сезонах «Назад в СССР», «Россия». В сезоне «Назад в СССР» представлены серии, снятые в туристических местах России: Москве, Казани, на Байкале, Камчатке, Владивостоке, Крыму, Калининграде и других местах. В сезоне «Россия» представлены различные маршруты в России и новая подача происходящего (серии сняты с использованием квадрокоптера для показа территории с высоты).

Первое кулинарное тревел-шоу «Еда, я люблю тебя!», транслирующееся также на телеканале «Пятница», выпустило серии-путеводители по самым вкусным и необычным блюдам в России. Ведущие посетили такие города, как Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Краснодар, Казань, Астрахань и другие. Выпуски данной передачи направлены на продвижение стереотипа о том, что в России есть много различных мест, где присутствует своя национальная кухня, которую можно попробовать, только отправившись туда. Передача показывает, что традиционные национальные блюда представлены как в дорогих заведениях, так и в доступных для всех.

Телевизионный проект «Двойные стандарты. Тут Вам не там», транслируемый по телеканалу «НТВ», доказывает, что каждый может позволить себе отдых мечты. В проекте приводится сравнение заграничного туристического места и российского региона. Передача раскрывает двойные стандарты (например, выпуск «Неаполь или Северная Осетия: куда отправиться за гастрономическими изысками»). Каждый выпуск данного проекта направлен на то, чтобы не только показать самые интересные развлечения, но и то, что в любом городе можно найти для себя подходящий и комфортный отдых.

Известное шоу о путешествиях и вкусной еде «Поедем, поедим!» снимает выпуски о других странах, а также показывает бескрайние просторы нашей страны и дает знания о рецептах исторической национальной кухни. Своего рода это альтернатива передаче «Еда, я люблю тебя!». Выпуски шоу направлены на продвижение идеи о том, в России есть много различных мест, где присутствует своя национальная кухня, которую можно попробовать, только побывав там.

Еженедельная воскресная популярная программа «Непутевые заметки» с Дмитрием Крыловым знакомит телезрителей также с красивыми туристическими местами, такими как Карачаево-Черкессия, Камчатка, Кольский полуостров, Владикавказ и Северная Осетия, Абрау-Дюрсо, Алтайский край,

⁵ Составлено автором на основе данных, представленных на официальных сайтах ТВ-передач «Орел и решка», «Еда, я люблю тебя», «Двойные стандарты. Тут Вам не там», «Поедем, поедим!», «Непутевые заметки», а также с помощью сервиса формирования рейтинга телевидения на платформе Mediascope: Рейтинги // Mediascope [Электронный ресурс]. URL: https://mediascope.net/data/?FILTER_TYPE=tv (дата обращения: 07.06.2021). Среднесуточная доля телеканалов подсчитана с учетом целевой аудитории 18–54 года с охватом более 100 регионов России.

Сочи и другими потрясающими территориями. Программа транслируется по федеральному каналу «Первый». В передаче сделан акцент на исторических фактах о достопримечательностях и местах, культурных особенностях.

Далее рассмотрим рекламные видеоролики. Трейлер сезона «Россия» шоу [«Орел и решка»](#) показывает, сколько красивых мест и развлечений можно найти в нашей стране, и сопровождается патриотичными фразами ведущего: «...Россия, в которую хочется влюбиться, в которую хочется окунуться. Россия, которой ты гордишься...». Данную рекламу можно было увидеть на телеканале «Пятница». Приятное музыкальное сопровождение и яркий видеоряд сопровождают весь видеоролик.

Реклама речных круизов по России и ближайшему зарубежью на комфортабельных теплоходах [«ВодоходЪ»](#) транслируется на телеканале «Москва-24». В качестве одного из дикторов выступает генеральный директор компании, который рассказывает, что путешествие на теплоходе данной компании — это комфортно, незабываемо и удобно. Телезритель видит в рекламе красивые виды российских городов, реки, высококачественное обслуживание. Данная реклама показывает все составляющие комфортного отдыха для любителей водных путешествий и направлена на то, чтобы показать, что в нашей стране хорошо развит круизный туризм.

Реклама отдыха в Крыму, выпущенная под слоганом [«Потому что наш»](#), построена на бинарной оппозиции стереотипов: «за рубежом — все плохо», а «в России — все хорошо». Однако данное сравнение вызывает неоднозначную реакцию у просмотревших рекламу. Об этом свидетельствуют негативные комментарии, оставленные под данным рекламным роликом на видеохостинге YouTube. Как пример, самый сдержанный, но в то же время вульгарный комментарий гласит, что данная реклама — это «лживая пропаганда отвратительного сервиса и высоких цен». Комментатор настаивает на том, что сервисное обслуживание не соответствует цене.

Рекламный короткометражный фильм [«Открой свою Югру»](#) открывает перед зрителем туристическую привлекательность Ханты-Мансийского автономного округа. Диктор рассказывает зрителю, что в этом регионе ценят и любят зимний спорт, здесь проходят лыжные гонки, летом — марафонские забеги, танцы, гонки на обласах (разновидность гребной лодки, которая используется населением Западной Сибири и Средней Сибири на таежных реках), которые привлекают участников со всего мира. Слоган рекламы — «Югра для каждого своя. Откройте свою Югру».

Стоит отметить, что к успешным составляющим элементам визуального ряда рекламы о Югре и Сочи можно отнести здания и достопримечательности, которые связаны с рекламируемым регионом, использование национальных костюмов народов, проживающих в различных регионах нашей страны.

На основании проведенного обзора отечественных передач и рекламных роликов можно сделать вывод, что транслируемая в России реклама и передачи отечественного регионального туризма позиционирует положительный имидж нашей страны. В указанных передачах сделан акцент на культурно-познавательном, оздоровительном, событийном, спортивном и гастрономическом видах туризма.

В большей части передач развенчиваются следующие стереотипы: передачи «Орел и решка», «Двойные стандарты. Тут Вам не там» настаивают на том, что интересно и недорого можно отдохнуть на отечественных курортах, показывая, что Россия богата природными заповедными зонами, достопримечательностями, различного вида развлечениями (экстремальный спорт, аттракционы); передачи «Еда, я люблю тебя!» и «Поедем, поедим!» акцентируют внимание на том, что не только в зарубежных странах можно попробовать интересные новые блюда, но также и в России есть места, где можно попробовать национальные блюда (Казань, Крым); любители морепродуктов могут отправиться в Петропаловск-Камчатский, в котором относительно недорого можно попробовать различные свежайшие виды икры и рыбные блюда.

Социально-коммуникативная технология для создания рекламы и тревел-передач, способствующих повышению туристической привлекательности российских регионов

После анализа отечественных туристических передач и рекламных сообщений автором проведены три фокус-группы по заранее составленному сценарию, состоящему из четырех частей: вступление модератора с проведением блиц-опроса об актуальности данной проблемы, знакомство с участниками, обсуждение глубинных вопросов с просмотром рекламных видеороликов, подведение итогов дискуссии.

Участниками первых двух фокус-групп (далее — фокус-группа № 1, фокус-группа № 2) были молодые люди в возрасте 18–35 лет, студенты и выпускники МГУ имени М.В. Ломоносова, МГТУ им. Н.Э. Баумана, ВШЭ. В каждой фокус-группе было по 10 человек. Каждый из участников фокус-групп не менее одного раза в год путешествует и располагает различными финансовыми возможностями. Около половины участников данных фокус-групп знакомы с передачей «Орел и решка» и «Еда, я люблю тебя». В третью фокус-группу (далее — фокус-группа № 3) вошли люди в возрасте 45–65 лет, также проживающие в городе Москве. Фокус-группа состояла из 9 человек. В среднем каждый из участников данной фокус-группы путешествует около 1–2 раз в год. Из обсуждаемых тревел-передач большая часть участников знакома с программой «Орел и решка», «Непутевые заметки».

Обсуждение началось с блиц-опроса, в ходе которого все участники фокус-групп однозначно посчитали обсуждаемый вопрос актуальным и требующим решения: правильно сконструированный и положительно представленный имидж туристических регионов поднимет желание аудитории путешествовать по территории России.

Было отмечено разделение мнений молодых и более взрослых участников в ходе ответа на вопрос, как они представляют российский туризм. Молодые люди отметили следующие важные черты, которые присущи отечественному туризму: дешевый транспорт для путешествий, в отличие от зарубежных курортов, красивая природа, нетронутая рукой человека (от вечной мерзлоты до субтропиков и пальм), гостеприимная атмосфера, отдых на любой вкус.

Более старшее поколение отметило, что для них российский туризм — это «возвращение в юность», улучшенный сервис по сравнению с советским временем. Кроме того, они посчитали, что плюсом для них в поездках по России является возможность общения на родном русском языке, доступное и упрощенное получение медицинских услуг, в отличие от заграничной, отсутствие необходимости лишних финансовых и временных расходов для оформления визы и страховки, а также наличие отдыха на любой вкус и разнообразие видов туризма.

Участница из фокус-группы № 3 согласилась с мнением группы и выделила преимущества медицинского туризма нашей страны: «На сегодняшний день я считаю, что российский туризм не уступает европейскому. Говоря о себе, я люблю выбираться на лечебные процедуры: спа-курорты и горячие источники с минеральными водами в южной части России. В нашей стране они дешевле, чем за границей. Могу на родном языке посоветоваться с врачом о том, какие процедуры мне больше подойдут».

Есть у участников всех фокус-групп и схожие черты: большая часть из них отметила, что нужно ввести различные категории льгот на покупку билетов на авиаперелеты, тем самым снизив завышенные цены на перелеты по стране, а также повышать низкий уровень сервиса в регионах путем привлечения финансов государственных и частных структур.

Молодые участники фокус-групп № 1 и № 2 чаще всего называли следующие места в родной стране, которые им бы хотелось посетить: Байкал, Камчатка, Крым, Кавказ, Дальний Восток, Алтай, Крым, Сочи. Респонденты отметили, что их интересуют места, где природные окрестности отличаются от обыденных, с которыми они уже знакомы. Обратили они также внимание на то, что следует прорекламировать красоты этих туристических регионов как на телевидении, так и в других массмедиа в большем масштабе.

Участники фокус-группы № 3 назвали следующие интересующие их места для предстоящих поездок: Краснодарский край, Крым, Санкт-Петербург, Сочи, города Золотого кольца России. В отличие от молодежной аудитории более старшее поколение сделало акцент на том, что им интересно отправляться в различные культурные, природные и недалекие места от дома: заповедные зоны, усадьбы, ближайшие города.

Фокус-группа № 2 проводилась после новогодних праздников 2020 года. В связи с этим один из участников фокус-группы № 2 отметил следующее: «Давайте посмотрим на Москву! Это город-праздник. Столько туристов приезжает на Новый год в столицу. Недавно прочитал, что, по данным ВЦИОМ⁶, почти 80% населения страны запланировали провести новогодние праздники дома, не выезжая за границу. А ведь действительно, мои знакомые в новогодние праздники, а также в предстоящие мартовские выходные предпочли отправиться в Санкт-Петербург, Сочи, Казань, а не в заграничные страны». Более половины участников фокус-группы № 2 поддержали его в том, что действительно в 2020 году тоже провели новогодние праздники, отправившись в Подмосковье или на курорты нашей страны.

⁶ Итоги 2019-го: события, люди, оценки, ожидания от 2020-го // ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10091> (дата обращения: 15.02.2021).

Мотивационными аспектами, побуждающими молодое поколение отправиться в путешествие по России, стали «поиск новых впечатлений», «романтическое путешествие со своей второй половинкой», «сближение с природой», «испытание новых экстремальных ощущений». В числе чаще всего повторяемых мотивационных аспектов у более старшего поколения оказались следующие: «получение новых впечатлений ввиду однообразного образа жизни», «желание взбодриться и зарядиться новыми впечатлениями», «приближающийся отпуск или выходные», «релаксирующее времяпрепровождение с семьей».

В ходе дискуссии также выяснилось, что ни один из участников фокус-групп не знаком со слоганами про российский туризм. Вместе с тем слоган является одним из самых узнаваемых и используемых инструментов в рекламе.

Далее участникам фокус-групп было предложено посмотреть четыре рекламных ролика: рекламный трейлер передачи «Орел и решка. Россия», рекламу речных круизов компании «ВодоходЪ», рекламу про Крым «Потому что наш», короткометражный фильм «Открой свою Югру». Молодое поколение однозначно отметило, что больше всего им понравился рекламный трейлер передачи «Орел и решка. Россия»: он насыщен эмоциями, красивыми местами и там представлены кратко сразу несколько регионов нашей страны. Рекламный ролик про речные круизы молодое поколение тоже одобрило, так как там выступает директор компании и описывает преимущества круизного туризма, по мнению молодежи, данный рекламный ролик отчасти «европеизирован». Последние два ролика не впечатлили молодое поколение, по их словам, данный контент не вызывает желания отправиться в рекламируемое место. Участница из фокус-группы № 1 отметила, что «рекламное сообщение про Крым вызывает спорное отношение, однако оно построено с юмором, но не все смогут его оценить».

Более старшие участники (фокус-группа № 3) после просмотра видеороликов отметили, что им больше всего понравились рекламный трейлер «Орел и решка. Россия» и реклама «ВодоходЪ». Они также отметили, что при создании рекламы важно включать в нее яркий и красивый видеоряд с просторами и достопримечательностями нашей страны. Вместе с тем участница из фокус-группы № 3 отметила: «Молодое поколение сегодня не ценит то, что имеется в нашей стране для отдыха, а ведь Россия богата историческими и природными достопримечательностями, с которыми не сравнится ни одна другая страна, и их нужно показывать в рекламе для всех возрастных категорий».

Оказалось, что менее половины участников молодежной аудитории были знакомы с выпусками передачи «Орел и решка» про российские регионы, в то время как про остальные передачи они не слышали совсем. Однако более половины участников фокус-группы с более старшей аудиторией были ознакомлены или хотя бы раз смотрели выпуски про Россию передач «Орел и решка», «Еда, я люблю тебя», «Непутевые заметки», «Двойные стандарты. Тут Вам не там», «Поедем, поедим!». Выпуски указанных передач про российский туризм, по мнению участников фокус-группы № 3, воспроизводят положительные образы каждого города и посещенного места, делают акцент на особый вид туризма, приводят аргументы в пользу недорогого комфорта и развлечений.

Далее дискуссия подошла к вопросу о том, какую нужно создавать рекламу, чтобы население захотело отправиться в путешествие по своей стране, а также какие меры нужно предпринять, чтобы простимулировать развитие внутреннего туризма.

Одна из участниц фокус-группы № 1 отметила, что нужно прививать патриотическое настроение уже с детства и предложила идею о том, что будет интересным выпустить передачи, где целая семья отправляется в путешествие по туристическим регионам нашей страны: «Такой сюжет можно смотреть всей семьей, детям уже с малого возраста будет закладываться патриотический настрой и интерес к территориям нашей страны».

Участница из фокус-группы № 2 отметила, что ей интересен событийный туризм, а также поездки на различные мероприятия по стране и предложила следующую идею: «Сегодня в России проходит множество соревнований, фестивалей и концертов. Современная молодежь часто популяризирует посещение таких мероприятий, выкладывая у себя в социальных сетях фотографии с отметкой, где они побывали. Мне кажется, будет интересно создать рекламу, которая привлечет любителей селфи и фотоохоты. Такая реклама, на мой взгляд, вызовет особую гордость за свою страну и точно повлияет на молодежную аудиторию». Участники фокус-группы ее поддержали и отметили, что в такой рекламе можно будет показать, какие уникальные ландшафты и необычные места есть в нашей стране и какие красивые фотографии там можно будет сделать.

Участница из фокус-группы № 3 высказала предположение, «что в будущем россияне все больше внимания будут обращать на поездки выходного дня внутри страны. Ведь такие путешествия не требуют много времени и денег, как в случае с выбором заграничных туров. В связи с этим финансово выгодно для страны создать рекламу регионов и транслировать ее по федеральным каналам, а также внедрить тенденцию, чтобы россияне могли финансово выгодно проводить выходные в России. Возможно, следует провести целую информационную кампанию, но также выделить льготные билеты или внедрить целый комплекс мер для реализации данной идеи».

Один из участников фокус-группы № 3 отмечает, что нужно создавать больше рекламы и передач на федеральных каналах, где отечественные известные личности будут отправляться в путешествие по российским городам и регионам и показывать достоинства нашего туризма.

Далее участникам было предложено поделиться идеями по поводу внедрения мер, которые нужно, по их мнению, предпринять, чтобы простимулировать развитие внутреннего туризма.

Участник из фокус-группы № 1 предложил свою идею для повышения туристической привлекательности регионов в условиях активной информатизации общества и развития Больших данных. Он предлагает создать внутреннее интерактивное приложение для россиян, в котором будут собраны все услуги, места для посещения и советы по категориям для туриста, приезжающего в регион. После посещения человек сможет поделиться своим мнением относительно данных услуг. Участник отмечает, что у нас есть интернет, но качественно разработанное приложение внутри страны будет не только отвечать растущим запросам клиентов, но также, возможно, станет в некотором роде туристической социальной сетью.

Больше половины участников фокус-групп с молодым поколением осведомлены о том, что в России проходят молодежные форумы по различным тематикам в регионах нашей страны. Участница из фокус-группы № 1 считает, что очень важно освещать предстоящие всероссийские молодежные форумы в СМИ, так как многие из них проходят в разных регионах нашей страны и участие молодежи оплачивается государственными структурами и спонсорами. Она отмечает, что такие форумы, как «Территория смыслов», «Таврида», «Балтийский Артек», «Арктика», предлагают не только насыщенную образовательную программу, но и позволяют посетить новый регион, а также отдохнуть на природе.

Еще одна участница из фокус-группы № 1 предложила интересную идею для повышения туристической привлекательности регионов России среди молодежной аудитории: «Я думаю, что можно ввести в каждом высшем образовательном учреждении возможность получения бесплатного билета в различные туристические места нашей страны». Ежегодно на каждый факультет можно выделять определенное количество путевок на Байкал или в иное уникальное место за хорошую успеваемость и другие достижения. Те, кто туда съездит, поделится своими впечатлениями с друзьями, а также в социальных сетях, тем самым туристическая привлекательность региона будет постепенно расти. Участники фокус-группы № 1 поддержали ее идею.

Участники фокус-группы № 3 также отметили, что эффективным инструментом продвижения туристической привлекательности региона является «сарафанное радио» как в сети, так и живом общении. Этот метод отлично подходит для туризма. После поездки люди делятся впечатлениями со своими знакомыми, выкладывают фотографии с отзывами в социальные сети, проходит время, и эти знакомые отправляются в рекомендованное им место.

В связи с тем, что фокус-группа № 3 проводилась в период начального распространения в мире коронавирусной инфекции (Covid-19), участник из этой фокус-группы поделился таким мнением: «Я уверен, что в связи с распространением коронавирусной инфекции в этот и следующий год резко повысится спрос на путешествия по России». Ввиду данной ситуации участник считает целесообразным ввести меры поддержки и стимулирования развития внутреннего туризма. Большое количество наших соотечественников столкнулись с трудностями при возврате в Россию в связи с обстановкой, которая сложилась из-за распространения коронавируса. Вполне вероятно, что эти сложности отобьют желание наших граждан в ближайшее время отправляться в заграничные страны.

Участники фокус-группы № 3 согласились с его мнением, одна из участниц поддержала участника своим выводом: «Действительно, отдых по нашей стране надежнее для туристов в плане возврата на место жительства, обеспечения страховки и медицинской помощи, а главное отношения к нации, с которым столкнулись наши соотечественники, покидая заграничные страны в период

распространения коронавирусной инфекции в моменты, когда их выселяли из отелей и не пускали в продуктовые магазины, а также когда они по несколько дней проводили время в аэропорту в ожидании обратного рейса».

Участник фокус-группы № 3 отметил, что, ввиду интенсивного развития информационных технологий, можно создать онлайн-трансляции из красивых мест нашей страны, а также ввести виртуальные экскурсии, в том числе по отдаленным регионам: «Качественно переданная виртуальная атмосфера определенного места, полагаю, обязательно привлечет туристов».

Участники всех фокус-групп также упомянули, что важно направить дополнительные финансовые ресурсы нашей страны на развитие отдельных видов туризма (например, на развитие спортивного туризма, экотуризма и других видов), затем отразить результаты в рекламе: как финансовые вложения преобразили определенный регион.

Участница фокус-группы № 3 убеждена, что «за российским туризмом стоит будущее», и считает, что по мере улучшения экономики нашей страны произойдет всплеск внутреннего туризма, а также это еще больше привлечет иностранных туристов. В дальнейшем, как говорится, «все флаги в гости будут к нам»⁷.

Таким образом, участниками фокус-групп были высказаны интересные предложения по поводу создания нового рекламного контента об отечественном туризме, а также мер и направлений, на которые стоит обратить внимание. Вместе с тем комплексное решение проблемы подразумевает не только создание новой качественной рекламы и информационного контента на телевидении, но и мер, направленных на улучшение туристического сервиса в целом. Качественно подготовленная информационная кампания, направленная на освещение российских регионов в СМИ, создаст новый образ российского туризма, более привлекательный как для россиян, так и для иностранцев.

Позиционирование любой территории построено на ее уникальности и оригинальности. Одним из шагов повышения туристической привлекательности региона является создание идеального имиджа с помощью социально-коммуникативных технологий посредством использования СМИ.

Таким образом, на основе обсуждений, проведенных в трех фокус-группах, можно сформировать социально-коммуникативную технологию для создания новой рекламы и тревел-передач, направленную на повышение туристической привлекательности регионов нашей страны среди россиян:

- 1) создать новый мультимедийный туристический семейный контент (например, передачи, где путешествуют молодые пары с детьми и показывают различные развлечения и виды отдыха для каждого члена семьи; такие программы смогут заложить патриотический настрой и интерес к российским территориям уже с малого возраста);
- 2) сделать акцент на определенный развитый вид туризма в регионе в рекламе и передачах и распространить данный контент по всей стране (например, акцент на событийном туризме и праздничных мероприятиях в регионе);
- 3) создать рекламу с акцентом на поездки «выходного дня» внутри страны, куда можно отправиться и посмотреть все за два свободных дня;
- 4) привлечь для создания нового контента знаменитых личностей (в том числе популярных блогеров среди молодежной аудитории) и использовать их отзывы в рекламе, в которой они описывают свои эмоции и впечатления от путешествий по России, при этом акцент может быть сделан на эмоциональной составляющей при создании рекламы;
- 5) ввести использование слоганов в рекламе про российский туризм;
- 6) осветить в рекламе предстоящие молодежные форумы, которые проходят в различных регионах нашей страны, тем самым популяризировать данные территории для туризма среди молодежи;
- 7) учитывая обстановку, сложившуюся в мире в связи с распространением коронавирусной инфекции, провести комплексную информационную кампанию, которая осветит достоинства туризма в нашей стране.

Заключение

Таким образом, освещение отечественного туризма в СМИ является важным инструментом для улучшения показателей туристической привлекательности страны и отдельно взятых российских регионов. Рассмотренная транслируемая в России реклама отечественного регионального туризма позиционирует положительный имидж нашей страны. Исследование проведено в период начального

⁷ Цитата из вступления к поэме «Медный всадник» А.С. Пушкина, 1834.

распространения коронавирусной инфекции в мире, но результаты приобрели еще большую значимость ввиду целесообразности применения новых технологий для повышения имиджа внутреннего туризма в стране из-за введения ограничительных мер на поездки в зарубежные страны.

В результате проведения фокус-групп можно заключить, что все участники однозначно посчитали важным создание рекламы о российском туризме, которая повысит туристическую привлекательность регионов, патриотизм и желание посещать родные территории. Участники предложили свои ценные идеи для создания новой туристической рекламы, а также поделились своим мнением относительно современной ситуации в туризме, сложившейся в условиях появления в нашем мире нового негативного внешнего явления — коронавирусной инфекции COVID-19. Для реализации этого СМИ нужно создать такую рекламу, которая будет качественной, запоминающейся, содержать в себе что-то особенное, что смогло бы заинтересовать население и отложиться у него в сознании, а также повысить имидж страны. На сегодняшний день мы видим в большей части телевизионных передач положительно и нейтрально сконструированную туристическую привлекательность регионов Российской Федерации.

Предложенная в результате исследования социально-коммуникативная технология из семи составляющих для создания новых тревел-передач и рекламы, направленных на повышение туристической привлекательности регионов нашей страны среди россиян, может способствовать развитию внутреннего туризма, что положительно скажется и на экономике страны.

Список литературы:

Бабенко В.А. Эволюция жанра путевой очерк в документальной телепублицистике // Международный научно-исследовательский журнал. 2018. № 1-4(67). С. 94–98. DOI: <https://doi.org/10.23670/IRJ.2018.67.122>.

Бобров А.А. Журналистика путешествий: реальность и тенденции // Научные труды Московского гуманитарного университета. 2016. № 3. С. 54–61. DOI: <https://doi.org/10.17805/trudy.2016.3.6>.

Егорова Е.Н., Цыганова В.О. Бренд как фактор развития туристического региона // Colloquium-journal. 2019. № 20-5(44). С. 4–7. DOI: <https://doi.org/10.24411/2520-6990-2019-10655>.

Елкина И.И. Автор и адресат тревел-медиа текста // Ученые записки НовГУ. 2016. № 2(6). URL: <https://www.novsu.ru/file/1229877>

Логунцова И.В. Индустрия туризма в условиях пандемии коронавируса: вызовы и перспективы // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 80. С. 49–65. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10063.

Логунцова И.В. Каналы коммуникации и инструменты продвижения в геобрендинге // Коммуникология. 2017. Т. 5. № 4. С. 119–129.

Пастухова А.Э. «Цифровые технологии как драйвер развития предприятий индустрии туризма в России (accessible tourism) // Российские регионы: взгляд в будущее. 2019. Т. 6. № 2. С. 150–166.

Berger P.L., Luckmann T. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Garden City, New York: Anchor Books, 1966.

Bourdieu P. *Practical Reason: On the Theory of Action*. Stanford CA: Stanford University Press, 1998.

Lippmann W. *Public Opinion*. New York: Macmillan, 1922.

Дата поступления: 26.02.2021

References:

Babenco V.A. (2018) Evolution of Traveller's Essay Genre in Documentary TV Journalism. *Mezhdunarodnyj nauchno-issledovatel'skij zhurnal*. No. 1-4(67). С. 94–98. DOI: <https://doi.org/10.23670/IRJ.2018.67.122>.

Berger P.L., Luckmann T. (1966) *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Garden City, New York: Anchor Books.

Bobrov A.A. (2016) Travel Journalism: Reality and Trends. *Nauchnye trudy Moskovskogo gumanitarnogo universiteta*. No. 3. P. 54–61. DOI: <https://doi.org/10.17805/trudy.2016.3.6>.

Bourdieu P. (1998) *Practical Reason: On the Theory of Action*. Stanford CA: Stanford University Press.

Egorova E.N., Tsyganova V.O. (2019) Brand as a Factor of Development of the Tourist Region. *Colloquium-journal*. No. 20-5(44). P. 4–7. DOI: <https://doi.org/10.24411/2520-6990-2019-10655>.

Elkina I.I. (2016) *The Author and the Addressee of Media Texts about Travelling*. *Uchenye zapiski NovGU*. No. 2(6). Available: <https://www.novsu.ru/file/1229877>

Lippmann W. (1922) *Public Opinion*. New York: Macmillan.

Loguntsova I.V. (2017) Communication Channels and Promotion Instruments in geobranding. *Kommunikologiya*. Vol. 5. No. 4. P. 119–129.

Loguntsova I.V. (2020) Touristic Industry in the Time of Coronavirus Pandemic: Challenges and Perspectives. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik*. No. 80. P. 49–65. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10063.

Pastukhova A.E. (2019) Digital Technologies as a Driver of Tourism Industry Development in Russia (Accessible Tourism). *Rossijskie regiony: vzglyad v budushchee*. Vol. 6. No. 2. P. 150–166.

Received: 26.02.2021

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

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-87-83-95

Сочинский субрегион как политико-административная единица:
особенности и перспективы

Найдеров Юрий Вячеславович

Кандидат юридических наук, аспирант кафедры управления в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: NayderovYV@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [9183-2242](https://elibrary.ru/9183-2242)

ORCID ID: [0000-0001-6289-5573](https://orcid.org/0000-0001-6289-5573)

Аннотация

Статья посвящена анализу положения Сочинского субрегиона как особой политико-административной единицы. Актуальность исследования обусловлена возросшим общественно-политическим значением города Сочи. Рассмотрение субрегиональной проблематики предполагает прежде всего исследование вопроса о специфике понимания таких явлений, как внутригосударственный регион и субрегион в научной литературе и в российском законодательстве. Автором предложено расширить использование понятия «субрегион» для характеристики ряда внутригосударственных территориальных единиц России, включая город Сочи, показана практическая необходимость такого расширения. Применение междисциплинарного подхода и сравнительного метода исследования позволяет выявить политические и иные особенности Сочи, которые в совокупности позволяют сделать вывод о наличии объективных оснований для выделения и рассмотрения Сочи как субрегиона. В настоящее время Сочинский субрегион как политико-административная единица представляет собой специфический городской округ в виде города-курорта Сочи Краснодарского края, характеризующийся большой численностью населения и единством общественно-политических, национально-культурных и природных особенностей, обладающий правовым статусом муниципального образования, но имеющий по ряду вопросов федеральное значение. При этом нынешний правовой статус Сочи как обычного муниципального образования не соответствует его общественно-политическому значению, масштабу и характеру проблем, подлежащих решению на уровне субрегиона. В этой связи в статье предложены варианты повышения политико-правового статуса города Сочи, среди которых: закрепление особого статуса города Сочи в уставе Краснодарского края, принятие отдельного федерального закона о развитии и статусе города Сочи, придание Сочи статуса самостоятельного субъекта федерации — города федерального значения.

Ключевые слова

Сочи, регион, субрегион, Сочинский регион, Сочинский субрегион, курорт федерального значения, город федерального значения, федеральная территория.

Sochi Sub-Region as a Political and Administrative Unit: Features and Perspectives

Yuri V. Naiderov

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

E-mail: NayderovYV@spa.msu.ru

ORCID ID: [0000-0001-6289-5573](https://orcid.org/0000-0001-6289-5573)

Abstract

The article is devoted to analyzing Sochi sub-region as a special political and administrative unit. The relevance of the study is defined by the increased socio-political significance of the city of Sochi. The sub-regional issues involve, first of all, studying specifics of understanding the domestic region and sub-region both in the scientific literature and in Russian legislation. The author shows the practical need and suggests expanding the use of the “sub-region” concept to characterize a number of internal territorial units of Russia, including the city of Sochi. The use of an interdisciplinary approach and a comparative research method allows us to identify the political and other features of Sochi, which together provide a basis for concluding that there are objective grounds for identifying and considering the Sochi sub-region in Russian political regionalism. Currently, the Sochi sub-region as a political and administrative unit is a specific urban district of the Krasnodar region, characterized by a large population and unity of socio-political, national-cultural and natural features, having the legal status of a municipality, but having a number of issues of federal importance. At the same time, the current legal status of Sochi as an ordinary municipality does not correspond to its socio-political significance, the scale and nature of the problems to be solved at the level of the actual sub-region. In this regard, the article offers options for improving the political and legal status of the city of Sochi, including: fixing the special status of the city of Sochi in the charter of the Krasnodar region, adopting a specific federal law on the development and status of the city of Sochi, giving Sochi the status of a separate subject of the federation — city of federal importance.

Keywords

Sochi, region, sub-region, Sochi region, Sochi sub-region, resort of federal importance, city of federal importance, federal territory.

Введение

За последние пятнадцать лет общественно-политическое значение города Сочи существенно возросло, что с учетом его территориальных особенностей позволяет с точки зрения политической регионалистики вести речь о формировании Сочинского субрегиона. Однако вопросам специфики территориальной организации, политического значения и правового статуса города Сочи не уделяется

должного внимания в научной литературе. Это предопределяет новизну данного исследования, имеющего своей целью показать обоснованность признания и рассмотрения Сочинского субрегиона как особой политико-административной единицы с учетом политических и иных факторов.

Для достижения указанной цели представляется необходимым решить следующие задачи:

- показать специфику трактовки понятий «регион» и «субрегион» в науке и российском законодательстве;
- выявить особенности города Сочи, которые в совокупности дают основание рассматривать его территорию в качестве политико-административного субрегиона;
- рассмотреть возможные варианты совершенствования политико-правового статуса данного субрегиона.

Специфика понимания российского внутригосударственного политико-административного региона и субрегиона

Известно, что феномен региона анализируется в различных науках и само понятие «регион» является многозначным.

Еще в середине прошлого века американский ученый Дервент Виттлези (Derwent Whittlesey) отметил, что «регион не является ни самоопределенным, ни данным природой объектом. Это интеллектуальный концепт, сущность для целей мышления, созданная путем выбора определенных характеристик, имеющих отношение к территориальному интересу или проблеме, и игнорирования всех характеристик, которые считаются нерелевантными» [Whittlesey 1954, 30].

По мнению Ю.Н. Гладкого, универсального определения понятия «регион» не существует, а неоднократно предпринимавшиеся попытки сформулировать его сводились на нет своеобразными интерпретациями этого понятия в различных отраслях знания [Гладкий 2009, 3].

Действительно, представители различных наук подчеркивают те или иные особенности понятия «регион», формулируют и выделяют важные, по их мнению, признаки региона с точки зрения отдельных наук.

Тем не менее существуют междисциплинарные подходы к определению содержания данного понятия. В качестве примера можно привести широко цитируемую в зарубежной и отечественной научной литературе дефиницию американского исследователя Энн Р. Маркузен (Ann R. Markusen), которая предложила понимать под регионом «исторически эволюционирующее компактное территориальное сообщество, которое содержит в себе физическое содержание, социо-экономическую, политическую и культурную среду, а также пространственную структуру, отличную от иных регионов и территориальных единиц, таких как город или нация» [Цит. по: Лебедева 2018, 34].

К достоинствам данного определения необходимо отнести указание на исторические изменения территориального сообщества, которые в определенный момент приводят к появлению у него признаков региона либо, наоборот, к их утрате; иными словами, важно рассмотрение динамики развития территориального сообщества, а также учет различных факторов (политических, экономических и др.), благодаря наличию которых указанное сообщество может быть признано регионом.

Говоря об отличии региона от таких территориальных единиц, как город и нация, Энн Р. Маркузен, скорее всего, имела в виду то, что внутригосударственный регион находится между национальным и муниципальными уровнями. Отметим, уточняя это определение, что города бывают разные. В России, равно как и в других странах, есть города-регионы, которые считаются таковыми хотя бы на законодательном уровне, в том числе по тем или иным политическим причинам.

Применительно к внутригосударственным политико-административным регионам представляет интерес подход И.М. Бусыгиной, отметившей, что «в политической науке регион рассматривается как одна из единиц территориальной структуры государства, то есть структура субнационального уровня, ячейка сетки административно-территориального деления, территория, на которой действуют региональные властные институты с определенными компетенциями и соответствующими финансовыми ресурсами для их реализации, происходит региональная политическая жизнь»¹. Такое определение применительно к политическим наукам обладает достаточной широтой, хотя и не отражает причины формирования того или иного региона.

¹ Бусыгина И.М. Политическая роль регионов в структуре Европейского Союза: концептуальные и прикладные аспекты. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора политических наук. М., 2001. С. 20.

Заслуживает внимания подход финского исследователя Ансси Пааси (Anssi Paasi), задавшего целью выявить основные аспекты, характеризующие историческую и социальную природу региона с различных точек зрения, а не дать его точное определение. По мнению исследователя, «регион понимается как исторически продолжающийся процесс, институционализация которого состоит из четырех этапов: принятия территориальной формы, формирования концептуальной (символической формы), формирования институциональной формы и становления как субъекта в региональной системе и в социальном сознании общества. Что касается конкретных регионов в обществе, порядок этих этапов может быть разным. Институализация региона — это процесс, в ходе которого определенный уровень пространственной структуры становится установленным объектом, который идентифицируется в различных сферах социального действия и сознания и который постоянно воспроизводится в индивидуальной и институциональной практике (например, экономической, политической, правовой, образовательной, культурной и т.д.)» [Paasi 1986, 105].

Подход к пониманию регионального развития, предполагающий учет процессов институализации, усиления роли или, наоборот, утраты значимости отдельных территориальных единиц и сообществ, позволяет, в частности, обосновать необходимость изменений в региональной структуре государства. Можно говорить об исторически сложившихся единицах и регионах потенциальных, которые могут возникнуть в будущем, жестко не привязывая направления научных исследований к существующей на данный момент и законодательно закрепленной региональной структуре.

Вышеприведенные концептуальные наработки отечественных и зарубежных исследователей содержат важные положения, которые необходимо использовать при анализе развития российских регионов. Они имеют выраженный прикладной характер, могут применяться при исследовании конкретной территориальной единицы, претендующей на то, чтобы именоваться регионом.

В научной литературе, как отмечает Н.П. Медведев, выделяются несколько типов российских регионов. Наиболее распространенным является геополитическое, политико-административное и экономическое деление пространства Российской Федерации [Медведев 2017].

Особое значение имеет политико-административное понимание региона в связи с тем, что при формировании геополитических и экономических регионов в российской практике, как правило, учитывается привязка к политико-административному делению, по крайней мере, на уровне нормативно-правовых актов.

Важно отметить, что, помимо сферы научных исследований, термин «регион» прочно вошел в понятийный аппарат российских нормативно-правовых актов. Ситуация такова, что современные отечественные исследователи редко могут обойти вниманием данное обстоятельство и не учесть правовые трактовки понятия «регион», даже если воспринимают их критически с позиций научного анализа.

Суть формально-юридического подхода заключается в том, что регионами считаются только те территориальные единицы, которые признаны таковыми в нормативно-правовых актах. Критерии признания при этом могут быть разными. Несмотря на удобство такого подхода, особенно в практическом плане, с научной точки зрения очевидны его недостатки, связанные с возможными отклонениями от выделения регионов на основе объективных критериев, несоответствием региональной структуры фактическому положению дел, несовершенством понятийного аппарата нормативно-правовых актов и т.д.

В связи с этим современный исследователь Ю.Н. Гладкий даже считает, что «административно-территориальная (политико-административная или юридическая) трактовка региона как субнациональной единицы вовсе не соответствует его распространенному теоретическому толкованию, поскольку административная сетка нередко носит произвольный, субъективный характер» [Гладкий 2009, 3]. Данная позиция представляется слишком радикальной. При этом нельзя не согласиться, что в идеале формирование политико-административных регионов должно опираться на объективные основания и учитывать сформулированные в науке подходы к трактовке понятия «регион».

Тем не менее понимание региона, нашедшее отражение в законодательстве, безусловно, требует рассмотрения и не может не приниматься во внимание при анализе той или иной территориальной единицы России.

В Основных положениях региональной политики в Российской Федерации², действовавших с 1996 по 2017 г., указывалось, что «под регионом понимается часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий». Там же говорилось, что регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации либо объединять территории нескольких субъектов.

В пришедших на смену вышеуказанному документу и действующих в настоящее время Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года³ содержание понятия «регион» раскрывается лаконично: «Регион — часть территории Российской Федерации в границах территории субъекта Российской Федерации». Отметим, что указанный нормативно-правовой акт упоминает о географических, природно-климатических, демографических и социокультурных особенностях регионов как факторах регионального развития.

Именно в таком значении — регион Российской Федерации есть субъект Российской Федерации — данное понятие и его производные (региональный и т.д.), как правило, используются в действующем законодательстве. Иными словами, в современном российском нормативно-правовом регулировании понятие «регион» предлагается рассматривать как синоним понятия «субъект федерации». Если же речь идет о территории двух и более субъектов федерации, Основы государственной политики регионального развития, а также ФЗ «О стратегическом планировании»⁴ используют термин «макрорегион».

Однако даже в федеральных нормативно-правовых актах еще можно встретить отголоски первоначального подхода, когда под регионом понимается территория не только одного, но и в ряде случаев нескольких субъектов федерации. В качестве примера можно привести Указ Президента РФ от 29.07.2017 № 345⁵, в котором используется понятие «Северо-Кавказский регион». Кроме того, в Стратегии социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 года⁶ макрорегионом назван Южный федеральный округ, а понятие «регион» применено и к входящим в его состав отдельным субъектам Российской Федерации, и к «Азово-Черноморскому региону», включающему несколько субъектов федерации.

Политическая регионалистика должна учитывать подходы к пониманию региона, нашедшие отражение в приведенных нормативно-правовых актах, однако не может опираться исключительно на них. Тому есть несколько причин. Помимо очевидной — наука не может строиться на положениях законодательства, наоборот, законы в идеале должны приниматься с учетом положений науки — можно назвать следующие: во-первых, указанные подходы действуют в рамках конкретного правового пространства (в данном случае — пространства Российской Федерации), их нельзя использовать как универсальные, применимые к анализу различных явлений; во-вторых, даже на уровне действующих нормативно-правовых актов нет единообразия в использовании терминологии; в-третьих, необходимо учитывать фактор изменений экономической ситуации, политической конъюнктуры, благодаря которым фактически складывающиеся границы и реальное значение территорий, обладающих общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и прочих условий развития, могут не совпадать с формальным (законодательно закрепленным) региональным делением.

Иными словами, при анализе и описании региональной структуры Российской Федерации политическая регионалистика, разумеется, должна учитывать положения, предполагающие отождествление региона и субъекта федерации. Однако как научная дисциплина она не может ограничиваться данным подходом, поскольку многие сформулированные в науке признаки и определения региона, очевидно, могут быть применены не только к существующим субъектам федерации.

Так, в политической науке широко используется понятие «Северо-Кавказский регион» [Галицкий 2016], которое, как указывалось, фигурирует и в современных нормативно-правовых актах. Оно явно не сводится к какому-либо одному субъекту Российской Федерации, а подразумевает

² Указ Президента РФ от 03.06.1996 № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9452> (дата обращения: 18.05.2021).

³ Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41641> (дата обращения: 18.05.2021).

⁴ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201406300016> (дата обращения: 18.05.2021).

⁵ Указ Президента РФ от 29.07.2017 № 345 «О совершенствовании системы управления Объединенной группировкой войск (сил) по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42166> (дата обращения: 18.05.2021).

⁶ Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2011 г. № 1538-р // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/all/78900/> (дата обращения: 18.05.2021).

территорию, включающую несколько субъектов, то есть используется скорее в значении макрорегиона. Часто встречается также понятие «Московский регион», под которым подразумевают два региона-субъекта федерации: Московскую область и город федерального значения Москву.

На наш взгляд, возможна и обратная ситуация, когда признаками региона может обладать какая-либо часть субъекта федерации. Для того, чтобы не возникало противоречия с тем пониманием региона, которое отражено в Основах государственной политики регионального развития и других нормативных актах, желательно в этом случае использовать понятие «субрегион». Представляется перспективной идея использовать применительно к России существующее в политической регионалистике деление территории на макрорегионы, регионы и субрегионы.

Практическая потребность использования понятия «субрегион» подтверждается и на уровне нормативного регулирования, по крайней мере в хозяйственной сфере. Согласно распоряжению Минприроды России от 16 апреля 2015 г., «для крупных регионов или регионов с явными региональными отличиями полезным может быть установление субрегионов с последующим определением категорий в рамках этих субрегионов»⁷.

С учетом вышеуказанных научных разработок и положений нормативно-правовых актов можно сформулировать следующие подходы к трактовке понятий «регион» и «субрегион», рассматривая их как политико-административные единицы Российской Федерации:

1. Регион представляет собой в масштабах государства относительно крупную по площади и/или населению часть его территории. Регион — это часть территории государства (для федеративного государства речь идет о всей территории союзного государства), но не любая, а значительная — с точки зрения тех или иных критериев: очевидно, что регионом нельзя считать небольшой по площади и количеству жителей населенный пункт, какое-либо небольшое территориальное образование. В научной литературе подобная особенность региона подчеркивается указанием на его уровень: место региона — между национальным (то есть территорией всего государства) и муниципальными уровнями.

В отдельных случаях возможно формальное признание регионом территориальной единицы, не являющейся крупной по территории или населению, но играющей значительную роль по каким-либо иным причинам (например, экономическим, политическим, историческим, географическим). Правда, в случае, если фактор, придающий особое значение данной единице, ослабевает или исчезает, возможно ее последующее объединение с другим регионом.

2. Регион, представляя собой часть государства, как и государство в целом, — это известная в науке триада в виде единства территории, населения и функционирующих на соответствующей территории структур публичной власти, осуществляющих управление населением и организацию жизнедеятельности.

Регион нередко рассматривают только как часть территории государства, но без учета взаимосвязи с проживающим на соответствующей территории населением, на наш взгляд, невозможно научное понимание региона. Именно население обеспечивает развитие территориальных частей государства и в большинстве случаев обуславливает те самые особенности, которые и позволяют считать их регионами, а также влияют в целом на территориальное устройство страны. Чисто пространственный фактор может иметь при этом значение, но не может быть единственным. Без населения со всей его спецификой и особенностями управления им регион превращается просто в крупный «участок», «зону», «ареал».

Политико-административный регион должен обладать определенной степенью политической самостоятельности, что проявляется в наличии собственных структур государственной власти и возможности самостоятельного управления населением соответствующей территории в пределах региональной компетенции.

3. Часть государства, именуемая регионом, выделяется исходя из определенных особенностей, которые связаны с вышеуказанными тремя элементами: территорией, населением, организацией и функционированием государственной власти. Эти особенности образуют ту самую общность природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий, которые позволяют признать наличие в структуре государства соответствующего региона.

4. Полноценный анализ региона предполагает его рассмотрение в динамике. Регион не возникает на пустом месте, в своем развитии территориальное образование проходит определенные стадии: изменяются его границы, количество и состав населения, организация публичной власти.

⁷ Распоряжение Минприроды России от 16 апреля 2015 г. № 15-п // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/71135950/> (дата обращения: 18.05.2021).

Иными словами, это исторически меняющееся единство территории, населения и структур власти. На определенном этапе развитие территориальной единицы достигает уровня, позволяющего использовать для ее характеристики понятие «регион». Возможна и обратная ситуация: утрата значения тех особенностей, которые позволяли рассматривать территорию как регион, может привести к потере соответствующего статуса.

5. Завершается институализация региона формальным приданием ему необходимого правового положения и определением границ, в результате чего территориальное образование получает официальный статус региона.

Именно в данной сфере наблюдаются основные сложности, связанные с отмечаемой в научной литературе произвольностью административно-территориального деления, несоответствием фактически наблюдаемых региональных особенностей в нормативно закреплённой региональной структуре страны, несовпадением границ различных видов регионов. Различные эксперты отмечают несовпадение границ этнических и административных, экономических и географических, современных и исторических. В некоторых случаях, наоборот, критикуется построение регионального деления на основе их совпадения.

Наличие у территориальной единицы официального статуса региона, безусловно, необходимо учитывать. Однако его отсутствие не может служить препятствием для того, чтобы рассматривать в научных исследованиях ту или иную территорию в качестве объективно существующего региона, если для этого есть основания.

6. В современных российских условиях официальный статус административно-политического региона имеют только субъекты федерации. Однако при этом, как отмечалось выше, не удастся избежать использования понятия «регион» и в узком, и в широком смысле. В первом случае под ним понимаются исключительно субъекты федерации, во втором — макрорегионы, собственно регионы и субрегионы.

7. Если внутри региона его территориальная часть обладает определенной спецификой, сводящейся в принципе к тем же трем элементам — особенности территории, особенности населения и особенности структур публичной власти (одному из них или же в любом их сочетании), то она может рассматриваться в качестве субрегиона, при условии значимости этой специфики в масштабах страны. На наш взгляд, именно последнее обстоятельство позволяет на объективных основаниях выделять субрегион и отличать его от рядовых административно-территориальных единиц внутри региона, даже имеющих важное региональное значение.

Иными словами, наличие у субрегиона политического значения в масштабе государства дает основание рассматривать его в качестве политико-административной единицы. Политическое значение в конечном счете обусловлено связанным с этой территорией ресурсом (понимаемым в самом широком смысле), важным для страны и лиц, обладающих государственной властью или претендующих на такое обладание.

В качестве примеров современных субрегионов можно рассматривать, например, Курильские острова. Именно так они и названы даже в нормативно-правовом акте⁸.

Объективно существующие субрегионы следует отличать от субъектов федерации, которые находятся внутри других субъектов, но не составляют часть их территории. Это, например, Республика Адыгея, находящаяся внутри Краснодарского края.

Сочинский субрегион: понятие и особенности

Применение вышеуказанных теоретических положений позволяет в рамках политической регионалистики выделить Сочинский субрегион в качестве особой политико-административной единицы, рассмотрев ее особенности и указав те факторы, которые привели к ее формированию.

Прежде всего, необходимо отметить, что соответствующую территориальную единицу именуют также Сочинским регионом. В исследованиях, не относящихся к политической регионалистике, данное понятие встречается уже давно. В качестве примера можно привести диссертации И.И. Проданова⁹ и П.А. Сутаевой¹⁰, в которых как синонимичные используются понятия «Сочинский регион» и

⁸ Распоряжение Правительства от 17.12.2014 № 2572-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016–2025 годы» // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/all/94238/> (дата обращения: 18.05.2021).

⁹ Проданов И.И. Развитие региональной образовательной системы: на материале Сочинского региона: дис... канд. пед. наук. Санкт-Петербург, 1992.

¹⁰ Сутаева П.А. Факторы и принципы формирования социально-экономической политики развития субрегиональной системы Большого Сочи: дис... канд. эконом. наук. Майкоп, 2009.

«субрегиональная система Большого Сочи», а также монографию А.С. Зубцова и А.А. Ворожбитовой, в которой идет речь о Сочинском регионе как специфическом полиэтносоциокультурном пространстве [Зубцов, Ворожбитова 2019].

В литературе по политической регионалистике и в нормативно-правовых актах понятия «Сочинский регион» и «Сочинский субрегион» практически не встречаются. Имеющиеся случаи их употребления скорее связаны с отсутствием устоявшейся терминологии, хотя в то же время они свидетельствуют о практической потребности теоретического обоснования данных понятий. В качестве примера можно привести Распоряжение Правительства РФ от 10.11.2018 № 2447-р¹¹, в котором идет речь об объектах «Сочинского региона», и Приказ Минэнерго РФ от 15.07.2010 № 333¹², которым была утверждена программа развития электрических сетей в «Сочинском регионе».

Обращаясь к истории нормотворческой деятельности, нельзя обойти вниманием Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации № 4766-1, Правительства Российской Федерации № 337 от 12.04.1993¹³. Этим Постановлением было введено понятие «Сочинский курортный регион» и установлено (пункт 1), что Сочинский курортный регион является курортом федерального значения, имеет статус эколого-экономического района с элементами свободной экономической зоны рекреационного типа.

Несмотря на солидный возраст указанного нормативно-правового акта, он продолжает действовать. Его главное положение (пункт 1) было оспорено в 2019 году в Верховном Суде Российской Федерации, однако высший судебный орган не только признал данный пункт законным, но и указал, что нормативного правового акта большей юридической силы, который бы по-иному определял статус города-курорта Сочи, отличный от установленного оспариваемым нормативным правовым актом, не имеется¹⁴.

Содержание понятия «Сочинский курортный регион» в известной степени раскрывают положения Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»¹⁵, согласно которому под «курортным регионом (районом)» понимается территория с компактно расположенными на ней курортами, объединенная общим округом санитарной (горно-санитарной) охраны, а под «курортом федерального значения» — освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая территория, находящаяся в установленном порядке в ведении федеральных органов государственной власти.

Вместе с тем факт наличия определенного курортного региона, даже федерального значения, сам по себе не свидетельствует об обоснованности его рассмотрения в качестве региона и даже субрегиона в политико-административном смысле. Для этого, помимо курортной и эколого-экономической составляющих, требуется наличие иных признаков, которые характерны для политического региона, подразумевающего под собой «территорию, обладающую системным единством политических особенностей» [Туровский 2001, 145].

При этом политические особенности могут быть связаны с социально-экономической, исторической, этнокультурной, природно-географической и прочей спецификой территории и населения, и чем она существенней, тем больше может быть оснований выделять (суб)регион с точки зрения политической регионалистики, подразумевая, что эта специфика имеет значение для сферы публичной власти и может быть использована как политический ресурс.

В настоящее время Сочи находится в составе Краснодарского края и, согласно уставу последнего (п. 2, ст. 3), как административно-территориальная единица представляет собой «городской округ город-курорт Сочи» наряду с другими шестью городскими округами, существующими на территории указанного края (город-курорт Анапа, город Армавир, город-курорт Геленджик, город Горячий Ключ, город Краснодар, город Новороссийск).

¹¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.11.2018 № 2447-р // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201811140021> (дата обращения: 18.05.2021).

¹² Приказ Минэнерго РФ от 15.07.2010 № 333 «Об утверждении схемы и программы развития Единой энергетической системы России на 2010–2016 годы» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/6741308/> (дата обращения: 18.05.2021).

¹³ Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации № 4766-1, Правительства Российской Федерации № 337 от 12.04.1993 «О государственной поддержке функционирования и развития города-курорта Сочи» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/2108584/> (дата обращения: 18.05.2021).

¹⁴ Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 11.12.2019 № АКПИ19-762 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342955/ (дата обращения: 18.05.2021).

¹⁵ Федеральный закон от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102034405> (дата обращения: 18.05.2021).

Вместе с тем Сочи имеет следующие существенные особенности, отличающие его от остальных территориальных единиц Краснодарского края и в совокупности позволяющие говорить о формировании Сочинского субрегиона:

1. Территория города-курорта Сочи (так называемый «Большой Сочи») не является типичной городской территорией, если иметь в виду обычные представления о городе. Протяженность Сочи составляет 145 км — это самый протяженный город России¹⁶, его площадь составляет 3506 кв. км (данные относятся к ситуации до недавнего административно-территориального преобразования, связанного с выделением поселка Сириус). Для сравнения, даже площадь Москвы, включая Новую Москву, — 2561,5 кв. км.

Административно-территориальная структура Сочи довольно сложна и нетипична для обычного города: несмотря на формальное наличие статуса города (городского округа), значительная часть территории Сочи — это, по сути, сельские поселения (села, поселки, аулы).

Кроме того, «внутри» Сочи находится, хотя и не входит в его состав, единственная на данный момент федеральная территория «Сириус» — публично-правовое образование, имеющее общегосударственное стратегическое значение.

2. Территория Сочи является приграничной — граничит с иностранным государством. При этом данное государство — Республика Абхазия — является частично признанным, поддерживает, с одной стороны, особые отношения с Российской Федерацией, а с другой стороны, является предметом политических разногласий между Россией и Грузией.

3. Сочи отличается не только многонациональным (полиэтническим) составом населения, но и историческими особенностями его формирования. Подобная специфика позволяет лишь с оговорками применять к нему положение Устава Краснодарского края о том, что «Краснодарский край является исторической территорией формирования кубанского казачества, исконным местом проживания русского народа, составляющего большинство населения края» (пункт 1 ст. 2 Устава Краснодарского края). Если не уходить вглубь веков, то, как известно, исторически на территории, относящейся сейчас к Сочи, проживали различные черкесские племена (адыги).

История населения и территории «Большого Сочи» связана с Кавказской войной (даже само ее окончание было официально провозглашено на территории современной Красной Поляны) и с «черкесским вопросом», который продолжает политизироваться [Richmond 2013]. Несмотря на то, что в настоящее время данная проблема не относится к числу острых [Бредихин 2019], а в Сочи еще и нивелируется курортной и спортивной специализацией города, ее отголоски имеют место до сих пор. Достаточно вспомнить неоднозначную реакцию на установку в Адлерском районе Сочи в 2020 году памятника героям Кавказской войны 1817–1864 годов¹⁷.

В настоящее время территория Сочи относится к местам проживания единственного официально признанного коренного малочисленного народа Краснодарского края — шапсугов, который считается субэтносом адыгов.

4. Для Сочи характерны значительные миграционные процессы, причем имеет место как приток населения из разных регионов России, так и приток людей из других государств (прежде всего Республики Абхазия и Республики Армения).

Согласно данным Федеральной службы государственной статистики¹⁸, население Сочи на 01.01.2020 составляет 530391 чел., но фактически оно, разумеется, больше.

Если исходить из вышеприведенной цифры, то Сочи — второй по численности населения город России, не являющийся субъектом федерации или административным центром субъекта (первый — город Набережные Челны с почти такой же численностью — 533839 чел.). В ближайшие год – два, скорее всего, Сочи будет первым в этой категории. При этом население Сочи по численности не только сопоставимо, но и значительно превышает многие административные центры субъектов Российской Федерации, в частности Черкесск (122804 чел.), Майкоп (163748 чел.), Ставрополь (437552 чел.), а также превышает население города федерального значения Севастополя (443212 чел.).

¹⁶ Административное деление // Администрация Краснодарского края [Электронный ресурс]. URL: <https://admkrain.krasnodar.ru/content/1146/> (дата обращения: 18.05.2021).

¹⁷ Затулин объяснил, почему демонтировали сочинский памятник подвигу русских солдат // Федеральное агентство новостей [Электронный ресурс]. URL: <https://riafan.ru/1292950-zatulin-obyasnil-pochemu-demontirovali-sochinskii-pamyatnik-podvigu-russkikh-soldat> (дата обращения: 18.05.2021).

¹⁸ Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gks.ru/compendium/document/13282> (дата обращения: 18.05.2021).

Кроме того, в Сочи круглогодично присутствует большое количество туристов. В общей сложности за год курорт обычно принимает 6 миллионов отдыхающих¹⁹.

5. В Сочи расположена официальная резиденция Президента Российской Федерации²⁰, наряду с основной его резиденцией, расположенной в городе федерального значения и столице России — Москве²¹.

Применительно к размещению федеральных органов государственной власти можно отметить и такую особенность: Сочи является местом постоянного пребывания не так давно созданного Третьего апелляционного суда общей юрисдикции, причем это единственный из пяти апелляционных судов общей юрисдикции, который расположен в городе, не являющемся субъектом федерации или административным центром субъекта.

6. В Сочи регулярно проходят международные встречи и мероприятия, имеющие важное политическое, в том числе внешнеполитическое, и общегосударственное значение. Только за последние годы там прошли следующие мероприятия:

- в мае 2016 года состоялся юбилейный саммит Россия — АСЕАН, по итогам которого принята Сочинская декларация «На пути к взаимовыгодному стратегическому партнерству»;
- в октябре 2019 г. состоялся Саммит Россия — Африка. Как указано на официальном сайте Саммита, «столь масштабное мероприятие проводилось в современной России впервые и не имеет аналогов в истории российско-африканских отношений»²²;
- в феврале и сентябре 2020 г., а также феврале 2021 г. состоялись российско-белорусские переговоры (встреча Президентов), крайне важные в плане политического будущего российско-белорусских отношений и Союзного государства.

Разумеется, нельзя обойти вниманием и то, что Сочи — единственный, помимо Москвы, Олимпийский город России. Из городов, в которых прошли матчи Чемпионата мира по футболу 2018 года (Москва, Санкт-Петербург, Казань, Екатеринбург, Саранск, Самара, Ростов-на-Дону, Волгоград, Нижний Новгород, Калининград, Сочи), Сочи был единственным городом, не являющимся субъектом федерации или его административным центром.

По мнению Сюзан Теннериелло (Susan Tenneriello), «сочинская сцена была первой сценой гораздо более масштабной культурной пропагандистской кампании, отражающей шаги правительства по укреплению консервативного мировоззрения. Представление в Сочи опосредовало стратегию реформ, направленную на переосмысление российской идентичности и восстановление глобального статуса России» [Tenneriello 2019, 23].

Важное общественно-политическое значение имеет и отраженный в Уставе Сочи факт, что за активное участие в борьбе за мир ООН присвоила ему звание «Город-посланец мира», причем в 2008 году в Сочи проходила 19-я Генеральная Ассамблея Международной Ассоциации таких городов. Помимо Сочи, из российских городов звание «Города-посланца мира» есть только у городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, а также у административных центров регионов — Волгограда и Владивостока²³.

7. Сочи — один из немногих, если не единственный, российский город, не являющийся административным центром субъекта федерации или самостоятельным субъектом федерации, однако фигурирующий наряду с ними в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в связи с важными государственными событиями²⁴.

8. В Сочи подписаны многие важные международные договоры, в частности Соглашение о принципах урегулирования грузинско-осетинского конфликта (1992) и Договор с Республикой Абхазия о союзнничестве и стратегическом партнерстве (2014).

Немногие города России, помимо Москвы и Санкт-Петербурга, а тем более города, не являющиеся административными центрами субъектов федерации, могут в этом плане конкурировать с Сочи.

¹⁹ Сочи бьет рекорды по приему туристов в летнем сезоне-2020 // Отдых в России. Проект «Комсомольской правды» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kp.ru/russia/novosti-turizma-v-rossii/na-sochinskom-poberezhe-rekord-po-priemu-turistov/> (дата обращения: 18.05.2021).

²⁰ Указ Президента РФ от 27.09.2008 № 1411 «Об официальной резиденции Президента Российской Федерации в г. Сочи» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/28081> (дата обращения: 18.05.2021).

²¹ Указ Президента РФ от 31.01.1992 № 82 «Об официальной резиденции Президента Российской Федерации» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/830> (дата обращения: 18.05.2021).

²² О Саммите // Россия-Африка [Электронный ресурс]. URL: <https://summitafrica.ru/about-summit/> (дата обращения: 18.05.2021).
²³ Member cities // International Association of Peace Messenger Cities [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iapmc.org/Member-cities/Years-of-joining> (дата обращения: 18.05.2021).

²⁴ См., например, Послание от 01.03.2018 (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства) // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42902/page/1> (дата обращения: 18.05.2021).

9. Как особая административно-территориальная единица Сочи с прилегающей к нему территорией существует уже более 150 лет. При этом административная характеристика «прототипов» Сочинского субрегиона (сочинский отдел, сочинский округ, сочинская волость, сочинский район и др.) менялась: они попеременно относились к разным политико-административным единицам регионального масштаба.

10. Наконец, имеет место природно-географическая специфика территории. Она отражена, в частности, в таком документе, как «Перечень курортов России с обоснованием их уникальности по природным лечебным факторам. Методические указания»²⁵, где говорится, что особенности Сочи обусловлены наличием единственной в стране территории влажных субтропиков, занимающей всю площадь курорта.

Это одна из главных причин, которая позволяла еще дореволюционным авторам утверждать, что по природным богатствам и превосходному сочетанию естественных лечебных эквивалентов Сочи стоит многих курортов, взятых вместе. В настоящее время Сочи можно считать курортной столицей России, а официально — курортом федерального значения.

На природную среду как мощный фактор регионализма обращалось внимание в научной литературе [Гладкий 2009]. Думается, что природно-географические особенности могут быть одним из оснований для объективного выделения субрегиональной единицы.

Все вышеприведенные особенности в совокупности составляют важный политический ресурс и позволяют сделать вывод, что Сочи играет куда более значительную общественно-политическую роль, чем остальные городские округа Краснодарского края, а по ряду моментов имеет не меньшее значение, чем его административный центр (г. Краснодар), при этом значение, важное для страны в целом. Следовательно, имеются объективные основания для выделения особого Сочинского субрегиона с точки зрения основных подходов политической регионалистики.

По мнению И.А. Василенко и А.Н. Егоровой, «в Сочи существуют мощные политические и экономические драйверы внедрения инновационных технологий: здесь большой ресурсный потенциал и перспективы роста в качестве региональной столицы инноваций» [Василенко, Егорова 2019, 199].

Однако, несмотря на указанные обстоятельства, сточки зрения своего правового положения город Сочи является обычным муниципальным образованием, который содержит в себе еще и муниципальные образования более низкого уровня — 4 внутригородских района: Адлерский, Лазаревский, Хостинский и Центральный и подчиненные им сельские (поселковые) округа.

На наш взгляд, если вышеупомянутые внутригородские районы и сельские (поселковые) округа являются «классическими» муниципальными образованиями, то муниципальный статус всего города Сочи уже не пригоден для управления такой специфической территорией. Здесь наряду с вопросами местного значения постоянно требуется решение проблем регионального и даже федерального уровня, что не входит в компетенцию органов местного самоуправления.

Существующая практика передачи городу части государственных полномочий органов власти Краснодарского края демонстрирует свою неэффективность, например, в такой важной сфере, как контроль за соблюдением жилищного и градостроительного законодательства.

Сказанное позволяет утверждать, что нынешний правовой статус Сочи не соответствует его общественно-политическому значению, масштабу и характеру проблем, подлежащих решению на уровне фактически сложившегося субрегиона, и Сочи уже вряд ли может устойчиво развиваться в рамках данного статуса.

Недавно осуществленное преобразование города Сочи путем выделения поселка городского типа Сириус с последующим признанием его первой российской федеральной территорией, имеющей особый порядок государственного управления, это только подтверждает.

Варианты совершенствования политико-правового статуса города Сочи

Политическое, как, впрочем, и иное, развитие Сочинского субрегиона, на наш взгляд, требует повышения политико-правового статуса города Сочи. Можно предложить несколько вариантов такого повышения.

²⁵ Утв. Министерством здравоохранения Российской Федерации 22 декабря 1999 г. № 99/228 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=405797#05152208286618325> (дата обращения: 18.05.2021).

Закрепление особого статуса города Сочи в Уставе Краснодарского края.

Действующий Устав Краснодарского края никак не учитывает специфику Сочи. Закрепленный же таким способом особый статус, предусматривающий дополнительные права, обязанности и гарантии, потенциально мог бы дать ряд политико-правовых инструментов для учета специфики города, имеющего важное региональное, а по отдельным вопросам даже федеральное значение. Это довольно важный политический шаг и наиболее простой из вариантов повышения статуса Сочи. Однако в практическом плане он, видимо, окажется малоэффективен, вряд ли будет отличаться по своим реальным последствиям от существующей практики передачи муниципальному образованию отдельных государственных полномочий. Кроме того, нормативными актами субъекта федерации не могут решаться вопросы, затрагивающие общегосударственный интерес и имеющие федеральное значение. Поэтому данный вариант если и можно использовать, то как дополнение ко второму варианту.

Принятие отдельного федерального закона о развитии и статусе города Сочи.

Представляется, что такой федеральный закон мог бы заменить упоминавшееся выше постановление «О государственной поддержке функционирования и развития города-курорта Сочи» и предусматривать, в частности:

- определение круга вопросов, связанных с жизнедеятельностью города, которые имеют федеральное значение и находятся в ведении федеральных органов государственной власти;
- расширение компетенции органов власти города Сочи и предоставление гарантий, прежде всего финансово-экономических, которые обеспечивали бы фактическую возможность реализации такой компетенции;
- особенности взаимодействия с органами власти федеральной территории «Сириус». Несмотря на самостоятельность федеральной территории, очевидно, что она не может существовать в полном «отрыве» от Сочи даже по чисто инфраструктурным причинам.

Данный вариант представляется наиболее реалистичным.

Придание городу Сочи статуса самостоятельного субъекта федерации.

Это, наверное, лучший, но вряд ли реалистичный на текущий момент сценарий, учитывая, что в новейшей политической практике имели место только объединения субъектов федерации, но не выделение и образование нового из уже имеющегося субъекта²⁶.

Тем не менее если рассматривать данный вариант, то оптимальная политико-правовая форма для этого, конечно, город федерального значения. Являясь «курортной столицей» России, «курортом федерального значения», он мало чем уступает тому же Севастополю (разве что с военно-исторической точки зрения). Из всех российских городов Сочи на данный момент является, на наш взгляд, кандидатом номер один на получение статуса четвертого российского города федерального значения, если будет принято соответствующее политическое решение.

В этом случае, когда речь будет идти о преобразовании муниципального образования сразу в субъект федерации, это будет уже повышение статуса не до субрегионального, а до регионального уровня в узком смысле слова.

Образование нового региона путем объединения ряда субъектов федерации.

В конце августа 2020 года известный журналист-блогер, много пишущий на тему Крыма, высказал неожиданное предположение о будущем Тавриды: «Нас ждет объединение региона с Краснодарским краем в Черноморский регион»²⁷.

Несмотря на кажущуюся маловероятность подобного сценария, вряд ли данная идея возникла на пустом месте. Достаточно вспомнить, что в 2016 году уже состоялось определенное сближение территорий, когда Крымский федеральный округ был присоединен к Южному федеральному округу. Да и в 2021 году вновь на федеральном уровне обсуждается вопрос о сокращении числа регионов²⁸. В этом случае Сочи мог бы быть одним из кандидатов на роль административного центра такого «Черноморского региона».

²⁶ За исключением специфической ситуации с образованием двух субъектов федерации при принятии в Российскую Федерацию Республики Крым.

²⁷ Александр Горный. Крым будут сливать? Будущее за Черноморским регионом // Эхо Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://echo.msk.ru/blog/amountain/2701123-echo/> (дата обращения: 18.05.2021).

²⁸ Кремль не исключает возможного объединения регионов // ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/politika/11262883> (дата обращения: 18.05.2021).

Заключение

Анализ политико-правовых особенностей города Сочи подтверждает вывод об обоснованности выделения в политической регионалистике такой территориальной единицы, как Сочинский субрегион.

На данный момент Сочинский субрегион как политико-административная единица представляет собой специфический городской округ в виде города-курорта Сочи Краснодарского края, характеризующийся большой в масштабах края численностью населения и единством общественно-политических, национально-культурных и природных особенностей, обладающий правовым статусом муниципального образования, но имеющий по ряду вопросов федеральное значение.

Последнее обстоятельство недостаточно изучено с точки зрения его соотнесения с текущим правовым статусом Сочи, несмотря на то, что существует не только теоретическая, но и прежде всего практическая потребность в таком исследовании.

На наш взгляд, статус обычного муниципального образования в настоящее время уже мало подходит для решения многочисленных вопросов жизнедеятельности большого во всех смыслах города, и можно утверждать, что текущее правовое положение Сочи не соответствует его общественно-политическому значению.

Это делает актуальным вопрос повышения статуса города до как минимум субрегионального уровня. В этой связи представляются важными дальнейшие исследования теоретических и практических проблем повышения политико-правового положения Сочи, в частности возможного принятия специального федерального закона, по-новому определяющего его положение.

Отдельного изучения требуют этнополитические особенности Сочинского субрегиона, поскольку они играли важную роль в процессе его формирования и, несомненно, будут иметь большое значение для его дальнейшего развития.

Наконец, важным направлением дальнейших исследований в рамках российской политической регионалистики представляется изучение политических и правовых вопросов, связанных с преобразованием муниципальных единиц в субрегиональные или региональные, региональных в субрегиональные, муниципальных образований в федеральные территории и, соответственно, взаимодействием органов различных уровней публичной власти по итогам таких преобразований. Последний вопрос, ввиду своей новизны, представляется особо актуальным. Образование первой федеральной территории «Сириус» требует осмысления многих связанных с данным явлением политических, правовых и иных вопросов, еще больше актуализируя необходимость изучения Сочинского субрегиона и связанной с ним проблематики.

Список литературы:

- Бредихин А.В. Пути разрешения «Черкесского вопроса» на Юге России (на примере XXII Зимних Олимпийских Игр в Сочи) // Электронный научный журнал «Архонт». 2019. № 2(11). С. 31–37.
- Василенко И.А., Егорова А.Н. Особенности формирования социально-политической концепции «умного города» в регионах России (на примере Сарова, Елабуги, Сочи) // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 77. С. 188–211. DOI: 10.24411/2070-1381-2019-10024.
- Галицкий В.П. Этнократические элиты и их роль в современном политическом процессе в России (на опыте Северо-Кавказского региона) // Элитология и стратегии развития современной России: материалы Второго Всероссийского элитологического конгресса с международным участием. Ростов-на-Дону: Южно-Российский институт управления, 2016. С. 121–134.
- Гладкий Ю.Н. Регион как научная категория: реальный конструкт или «мусорный ящик»? // Псковский регионологический журнал. 2009. № 8. С. 3–10.
- Зубцов А.С., Ворожбитова А.А. Дискурсивное пространство Сочинского региона как объект лингвориторического исследования. М.: ФЛИНТА, 2019.
- Лебедева М.Л. Аспекты понимания термина «регион»: политико-историческая аградация // Вестник Марийского государственного университета Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2018. Т. 4. № 2. С. 30–38. DOI: 10.30914/2411-3522-2018-4-2-30-37.
- Медведев Н.П. Политический регион: к вопросу о сущности понятия // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2017. № 4. С. 25–35.

Туровский Р.Ф. Основы и перспективы региональных политических исследований // Полис. 2001. № 1. С. 138–156.

Paasi A. The Institutionalization of Regions: A Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity // Fennia. 1986. Vol. 164. No. 1. P. 105–146. DOI: [10.11143/9052](https://doi.org/10.11143/9052).

Richmond W. The Circassian Genocide. New Brunswick, New Jersey and London: Rutgers university press, 2013.

Tenneriello S. Staging Sochi 2014: The Soft Power of Geocultural Politics in the Olympic Opening Ceremony // Theatre Research International. 2019. Vol. 44. No. 1. P. 23–39. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0307883318000822>.

Whittlesey R. The Regional Concept and the Regional Method // American Geography. Inventory & Prospect. Preston E. James, Clarence F. Jones (eds.). New York: Syracuse University Press. 1954. P. 19–69.

Дата поступления: 28.05.2021

References:

Bredikhin A.V. (2019) Solutions to the “Circassian question” in the South of Russia (on the example of the XXII Winter Olympic Games in Sochi). *Elektronnyy nauchnyy zhurnal «Arkhont»*. No. 2(11). P. 31–37.

Galitskiy V.P. (2016) Etnokraticheskiye elity i ikh rol' v sovremennom politicheskom protsesse v Rossii (na opyte Severo-Kavkazskogo regiona) [Ethnocratic elites and their role in the modern political process in Russia (on the experience of the North-Caucasian region)]. *Elitologiya i strategii razvitiya sovremennoy Rossii: materialy Vtorogo Vserossiyskogo elitologicheskogo kongressa s mezhdunarodnym uchastiyem*. Rostov-on-Don: Yuzhno-Rossiyskiy institut upravleniya. P. 121–134.

Gladkiy Yu.N. (2009) Region kak nauchnaya kategoriya: real'nyy konstrukt ili “musornyy yashchik”? [Region as a scientific category: A real construct or a “garbage can”?] *Pskovskiy regionologicheskiy zhurnal*. No. 8. P. 3–10.

Lebedeva M.L. (2018) Aspects of Understanding of the Term “Region”: Political and Historical Aggradation. *Vestnik Mariyskogo gosudarstvennogo universiteta Seriya “Istoricheskiye nauki. Yuridicheskiye nauki”*. Vol. 4. No. 2. P. 30–38. DOI: 10.30914/2411-3522-2018-4-2-30-37.

Medvedev N.P. (2017) Political Region: To the Question of the Essence of the Concept. *Regional'noye i munitsipal'noye upravleniye: voprosy politiki, ekonomiki i prava*. No. 4. P. 25–35.

Paasi A. (1986) The Institutionalization of Regions: A Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity. *Fennia*. Vol. 164. No. 1. P. 105–146. DOI: [10.11143/9052](https://doi.org/10.11143/9052).

Richmond W. (2013) *The Circassian Genocide*. New Brunswick, New Jersey and London: Rutgers university press.

Tenneriello S. (2019) Staging Sochi 2014: The Soft Power of Geocultural Politics in the Olympic Opening Ceremony. *Theatre Research International*. Vol. 44. No. 1. P. 23–39. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0307883318000822>.

Turovsky R.F. (2001) Foundations and Prospects of Regional Political Studies. *Polis*. No. 1. P. 138–156.

Vasilenko I.A., Egorova A.N. (2019) Development of Socio-Political Concept of “Smart City” in Russian Regions (Cases of Sarov, Elabuga, Sochi). *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 77. P. 188–211. DOI: 10.24411/2070-1381-2019-10024.

Whittlesey R. (1954) The Regional Concept and the Regional Method. In: Preston E. James, Clarence F. Jones (eds.) *American Geography. Inventory & Prospect*. New York: Syracuse University Press. P. 19–69.

Zubtsov A.S., Vorozhbitova A.A. (2019) *Diskursivnoye prostranstvo Sochinskogo regiona kak ob'yekt lingvitoricheskogo issledovaniya: monografiya*. [The discursive space of the Sochi region as an object of linguistic and rhetorical research: monograph]. Moscow: FLINTA.

Received: 28.05.2021

Молодежная политика как фактор формирования гражданского самосознания российской молодежи: политико-психологический анализ¹

Селезнева Антонина Владимировна

Доктор политических наук, доцент кафедры социологии и психологии политики, факультет политологии, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: ntonina@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [3774-1528](#)

ORCID ID: [0000-0003-2500-6356](#)

Зиненко Виктория Евгеньевна

Кандидат политических наук, заместитель главного редактора газеты «Спецназ России», Москва, РФ.

E-mail: vickan@inbox.ru

SPIN-код РИНЦ: [4417-6798](#)

Аннотация

Молодежная политика является активно развивающимся направлением государственной политики в современной России. Одним из путей ее реализации, закрепленным в недавно принятом Законе «О молодежной политике в Российской Федерации», является воспитание гражданственности. Это определяет необходимость научного осмысления практики реализации молодежной политики в нашей стране в контексте политической социализации молодежи и формирования ее гражданского самосознания. Цель представленного в данной статье исследования заключается в том, чтобы на основе анализа особенностей восприятия самой молодежью молодежной политики обозначить проблемы и противоречия социализационного влияния молодежной политики на развитие молодежи в духе гражданственности и патриотизма. Концептуально-методологической основой исследования является политико-психологический подход, в рамках которого молодежь рассматривается как субъект социально-политических процессов, а молодежная политика — как фактор ее политической социализации. Эмпирическую базу исследования составили материалы 200 глубинных интервью, проведенных с молодыми российскими гражданами в возрасте от 18 до 30 лет в 2020 году, а также материалы 20 экспертных интервью, проведенных в 2020–2021 гг. с учеными-исследователями и специалистами в сфере работы с молодежью. Результаты исследования показывают, что в сознании наших респондентов нет четких и содержательно наполненных представлений о том, что такое молодежная политика, каковы ее цели и направления деятельности. С одной стороны, молодые люди в большей степени негативно характеризуют данную политику, считают ее недостаточно эффективной и не учитывающей потребности и интересы молодежи. С другой стороны, представители молодого поколения отмечают важность молодежной политики и необходимость выстраивания конструктивного диалога между молодежью и государством. На восприятие молодежной политики влияют существующие в молодежной среде негативные установки по отношению к государству и низкий уровень доверия к власти в целом. Проблемными моментами, которые влияют на качество политической социализации молодежи средствами молодежной политики, являются сложности в информировании целевых аудиторий о программах и проектах для молодежи, отсутствие образцов гражданственности из среды самой молодежи, недостаточная историко-политическая и коммуникативная компетентность специалистов по работе с молодежью, а также содержательные и организационно-технологические просчеты в области гражданско-патриотического воспитания. Эти проблемы существенно снижают эффективность работы по формированию гражданского самосознания молодежи.

Ключевые слова

Молодежная политика, молодежь, гражданское самосознание, гражданственность, политическая социализация, гражданско-патриотическое воспитание.

Youth Policy as a Factor of Forming Russian Youth Civic Self-Consciousness: Political and Psychological Analysis²

Antonina V. Selezneva

DSc (Political Sciences), Associate Professor, Department of Political Sociology and Psychology, Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: ntonina@mail.ru

ORCID ID: [0000-0003-2500-6356](#)

Viktoria Ye. Zinenko

PhD, Deputy Chief Editor, "Special Forces of Russia" Newspaper, Moscow, Russian Federation.

E-mail: vickan@inbox.ru

Abstract

Youth policy is an actively developing area of state policy in modern Russia. One of the directions of its implementation, enshrined in the recently adopted Law "On youth policy in the Russian Federation", is the education of citizenship. This determines the need for a scientific understanding of youth policy implementing in our country in the context of the political socialization of youth and the formation of its civic consciousness. The purpose of the research presented in this article is to identify the problems and contradictions of the socialization influence of youth policy on the development of youth in the spirit of civic consciousness and patriotism based on the analysis of the

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке Совета по грантам Президента РФ для государственной поддержки молодых российских ученых и по государственной поддержке ведущих научных школ РФ в рамках научного проекта № МД-1966.2020.6 «Национальное и гражданское самосознание современной российской молодежи в условиях социокультурных угроз: политико-психологический анализ» (соглашение № 075-15-2020-220).

² The research is funded by the President Council for state support of Russian young scientists and state support of Russian leading scientific schools as a part of project MD-1966.2020.6 "National and civic self-consciousness of Russian modern youth in conditions of social and cultural threats: political and psychological analysis".

characteristics of youth perception of youth policy. The conceptual and methodological basis of the study is the political and psychological approach, within which youth is viewed as a subject of socio-political processes, and youth policy as a factor in its political socialization. The empirical base of the study contains materials from 200 in-depth interviews conducted with young Russian citizens aged 18 to 30 years in 2020, as well as materials from 20 expert interviews conducted in 2020–21 with research scientists and youth workers. The results of the study show that in the minds of the respondents there are no clear and meaningful ideas about what youth policy is, what its goals and areas of activity are. On the one hand, young people mostly negatively characterize this policy, consider it insufficiently effective and think that it does not take into account the needs and interests of young people. On the other hand, representatives of the younger generation note the importance of youth policy and the need to build a constructive dialogue between youth and the state. The perception of youth policy is influenced by the youth negative attitude towards the state and the low level of trust to the authorities in general. Problematic issues that affect the quality of political socialization of youth by means of youth policy are difficulties in informing target audiences about programs and projects for youth, lack of citizenship models among young people themselves, insufficient historical, political and communicative competence of specialists working with youth, as well as substantive, organizational and technological mistakes in the field of civic and patriotic education. These problems significantly reduce the effectiveness of work on the formation of young people civic consciousness.

Keywords

Youth policy, youth, civic consciousness, citizenship, political socialization, civic-patriotic education.

Введение

В настоящее время молодежная политика в России является активно развивающимся направлением государственной политики. Руководство страны уделяет особое внимание молодежи и созданию условий для ее саморазвития и самореализации. Деятельность Федерального агентства по делам молодежи реализуется по 16 направлениям³, ежегодно проводятся федеральные, окружные, региональные и местные молодежные форумы, осуществляется грантовая поддержка молодежных инициатив (грантовые конкурсы Росмолодежи, Фонда Президентских грантов, Мэра Москвы и пр.).

В декабре 2020 г. был принят закон о молодежной политике (Федеральный закон от 30.12.2020 № 489-ФЗ), в котором определены 21 направление реализации молодежной политики в России. При этом первым и одним из значимых направлений является «воспитание гражданственности, патриотизма, преемственности традиций, уважения к отечественной истории, историческим, национальным и иным традициям народов Российской Федерации»⁴. Это ставит перед учеными задачу научного осмысления практики реализации молодежной политики в нашей стране не только с точки зрения ее управленческой эффективности, но и в контексте политической социализации молодежи и формирования ее гражданского самосознания.

Теоретические основания и характеристика исследования

Изучение различных аспектов реализации молодежной политики в современной России становится перспективным направлением исследований в междисциплинарном пространстве современного социогуманитарного знания. Поскольку речь идет в первую очередь о политике, то значительный массив работ по рассматриваемой теме представлен в рамках политической науки и посвящен анализу ее управленческих аспектов, практик реализации и связанных с ними проблем и противоречий [Андрюшина, Панова 2017; Камалова, Соловьев 2020]. Другой, не менее существенный пласт научных разработок составляют социологические и социально-психологические исследования молодежи как субъекта и объекта молодежной политики, жизненных стратегий и ориентаций молодых людей, направлений и форм их социальной активности, технологий управления развитием их лидерского и инновационного потенциала [Государственная молодежная политика 2019; Зубок 2020].

Концептуально-методологической основой нашего исследования является политико-психологический подход, который позволяет рассматривать молодежь в качестве субъекта социально-политических процессов и анализировать особенности ее формирования и жизнедеятельности в государстве и обществе с учетом различных социокультурных и политико-экономических факторов [Селезнева, Азарнова 2020b; Самсонова, Зиненко 2021]. В фокусе нашего внимания в рамках данной статьи находится молодежная политика как «многомерная, сложная система дискурсов, диспозиций, программ и проектов, деятельности социальных и политических структур, конкретных социальных практик работы с молодежью, ориентированных на управление транзитом молодежи и формирование у нее жизненных стратегий, ценностных ориентаций и повседневных практик» [Задонская 2016, 30].

Мы рассматриваем молодежную политику в качестве фактора политической социализации молодежи, опираясь при этом не только на положения собственно теории политической социализации [Политическая социализация российских граждан в период трансформации 2008; Van Deth et al. 2011], но

³ Направления // Росмолодежь [Электронный ресурс]. URL: <https://fadm.gov.ru/activity/scope> (дата обращения: 07.06.2021).

⁴ Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400056192/> (дата обращения: 08.06.2021).

и на представленные в литературе подходы к ее содержательно-методическому сопровождению в рамках гражданского обучения и организации социально-политической деятельности молодежи [Verhaegen, Boonen 2016; Oosterhoff et al. 2017]. Уточним, что формирование молодого поколения в процессе политической социализации происходит под комплексным влиянием различных институтов, агентов и факторов: семьи, школы, СМИ, интернета и пр. При этом их роль и характер влияния на молодежь в последнее десятилетие сильно изменились: традиционно значимые в процессе социализации семья и школа уступают место СМИ и интернету [Самсонова, Наумова 2019]. В контексте указанных изменений становится актуальным и возможным рассмотрение особенностей молодежной политики как фактора социализации, влияние которого на современную российскую молодежь определяется созданными в последние годы широкими возможностями для работы с молодежью и вовлечения ее в практики социальной активности, появлением широкого спектра направлений и форм работы с молодыми людьми, которые принимают все более массовый характер.

Политическая социализация «осуществляется не только путем усвоения индивидами политических норм, ценностей, образцов политического поведения, но и посредством приобретения собственного политического опыта, выработки политических взглядов, установок и моделей поведения» [Самсонова 2018, 19]. Поэтому результатом социализирующего влияния всех социально-политических институтов и факторов должно стать поколение молодых людей с высоким уровнем гражданского самосознания как комплексом «ценностных, когнитивных, рефлексивных, мотивационных и эмоциональных особенностей личности, определяющих ее устойчивую и осознанную самоидентификацию в качестве гражданина и выражающихся в ее взаимоотношении с государством и обществом» [Селезнева и др. 2021, 114–115]. Молодежная политика как фактор политической социализации ориентирована на работу с молодежью в направлении формирования ее гражданского самосознания, имея для этого множество возможностей. При этом качество и результативность данной работы во многом определяются не только и не столько формальными показателями (количеством мероприятий и вовлеченных в них участников), сколько ее содержательным наполнением, а главное — отношением к ней самой молодежи, доверием к реализующим ее органам власти, позитивным восприятием программ и проектов для молодежи, осознанным участием в них.

Эмпирическую базу исследования составили, во-первых, материалы 200 глубинных интервью, проведенных с молодыми российскими гражданами в возрасте от 18 до 30 лет в 2020 году. В структуру гайда интервью были включены вопросы, касающиеся восприятия респондентами сферы молодежной политики и оценки ее влияния на формирование молодого поколения. Во-вторых, анализ возможностей и ограничений социализационного влияния молодежной политики на формирование гражданского самосознания молодежи осуществлялся по материалам 20 экспертных интервью, проведенных в 2020–2021 гг. с учеными-исследователями и экспертами в рассматриваемой области, специалистами в сфере работы с молодежью из органов государственной власти и общественных организаций.

Результаты исследования и их интерпретация

Начнем с того, что восприятие молодежью сферы молодежной политики носит эмоциональный характер: в своих ответах респонденты часто использовали различные эпитеты в большей степени с негативным окрасом: «Она неудачная» (18 лет, муж., Москва), «Она нулевая» (18 лет, жен., Свердловская область), «Государственная молодежная политика в России — имитация и фарс» (24 года, муж., Москва), «Она разрозненная» (26 лет, муж., Москва).

Стоит обратить внимание на тот факт, что свое отношение к молодежной политике молодежь зачастую выражала без каких-либо аргументов или доказательств: «Государство проводит определенную государственную политику, но справляется с ней достаточно плохо» (18 лет, муж., Москва), «...это однобокая и глупая политика, направленная на неокрепшие умы, которые не видели альтернативной точки зрения. Пропаганда с малых лет жизни» (22 года, муж., Москва), «Она не имеет нужного эффекта» (28 лет, муж., Новосибирская область), «Государственная молодежная политика очень мало развита в России» (24 года, жен., Москва).

Молодые российские граждане мало что знают о направлениях работы в рамках молодежной политики и зачастую видят ее реализацию только в политической сфере: «Насколько я знаю, есть различные проекты, через которые молодежь может попробовать себя в политической деятельности. Но они очень нераспространенные и малоизвестные» (19 лет, жен., Москва), «Туда идут только те, кто хочет во власть и пораньше стать чиновником, много зарабатывать. Других ребят я там не видел» (22 года, муж., Москва). Данный момент видится нам крайне важным, поскольку в сознании молодежи существуют крайне упрощенные и в значительной мере негативные представления о сфере политического, что не самым лучшим образом сказывается и на отношении к молодежной политике.

Наши респонденты обращали внимание на то, что они не проинформированы о тех программах и проектах, которые реализуются в рамках молодежной политики: «Наверняка она есть в нашей стране, но я плохо представляю ее, о ней не информируют» (18 лет, жен., Москва), «Те, кто заведует этими организациями [по работе с молодежью — прим. авт.] не заботятся о том, чтобы информация была известной людям. Им это просто не нужно. Они считают, что кому надо, тот сам обо всем узнает. А это неправильно. Людям нужно разъяснять информацию, делать ее интересной» (25 лет, муж., Московская область), «На практике я не вижу ни одной молодежной организации, которая действительно хорошо работает и о которой знает хотя бы треть молодых ребят (по крайней мере в нашем вузе о подобные организации не проводили рекламную кампанию)» (25 лет, муж., Москва). С одной стороны, такая ситуация связана с тем, что государственная молодежная политика (ГМП) как таковая не может быть интереса абсолютно всей молодежи, а владеет информацией и участвует в различных мероприятиях, проводимых в рамках ГМП, в основном активная ее часть. С другой стороны, действительно существует проблема с информированием молодежи о тех мероприятиях и проектах, в которых она может принять участие. Особенно это касается региональной молодежи: «Какие-то конкретные мероприятия могут помогать молодежи решать их проблемы. Но, как правило, это все сделано для лидирующих субъектов, столичных, на регионы данная политика во много раз меньше распространяется» (24 года, муж., Москва).

Даже активная молодежь, которая принимает участие в различных программах и проектах, полагает, что мало кто из молодых людей знает о том, как реализуется ГМП и какие мероприятия проводятся для молодежи: «На самом деле существует очень много программ, которые помогают молодому населению, но мало кто о них знает» (24 года, жен., Москва). При этом сами молодые люди осознают существующие проблемы и предлагают различные способы их решения: «...молодежь в принципе негативно воспринимает все, что идет от государства. Молодежная политика в принципе хорошая, но почему-то некоторые ее не воспринимают и для них это «фу». А почему? Они сами этого не понимают. Нужно осуществлять больше работы, направленной на молодежь, причем без какой-то активной пропаганды: ненавязчиво рассказывать о вреде разгульной жизни без перегибов» (25 лет, муж., Санкт-Петербург).

На формирование гражданского самосознания молодежи в значительной степени оказывает влияние доверие к органам власти. Ведь отношение гражданина к своей стране и отождествление себя с ней не возникает на пустом месте. Оно формируется в основном в процессе непосредственного взаимодействия молодых граждан с представителями власти, а также на основе получаемой информации об их деятельности. Молодые респонденты проецируют свое общее негативное отношение к власти в целом на проводимую в стране молодежную политику: «Боже, если при нашей политике, возможно ли вообще, чтобы молодежи дали возможность себя проявить. Не является ли это все фикцией, ерундой?» (30 лет, жен., Москва), «Та же коррупционная яма — бабки в нее кидаются, вот и все» (27 лет, муж., Москва).

Несмотря на достаточно негативную общую характеристику молодежной политики, большинство респондентов полагает, что она нужна и ее необходимость определяется в первую очередь задачами воспитания и развития молодых патриотов и подготовки новых кадров: «...правильная молодежная политика помогает воспитывать молодых людей. Все же понимают, что именно от этого зависит то, как мы будем жить дальше» (18 лет, жен., Республика Башкортостан), «[молодежная политика необходима — прим. авт.] чтобы воспитывать граждан, которые любят свою страну. По-настоящему любят» (18 лет, жен., Москва), «[молодежная политика необходима — прим. авт.] для того, чтобы помогать молодежи развиваться, узнавать новые вещи о своей стране, о мире в целом» (24 года, жен., Московская область), «[молодежная политика — прим. авт.] нужна, конечно, чтобы создать кадровый резерв профессиональных политиков» (18 лет, муж., Москва).

При этом сама молодежь осознает, что ее потенциал государству нужно правильно использовать и направлять на развитие страны. И это как раз призвана делать молодежная политика. Иначе свою активность молодые люди будут реализовывать в деструктивном направлении: «Нужна, чтобы молодежь не чувствовала себя брошенной, обделенной. Чтобы подростки не слонялись без дела» (18 лет, жен., Москва), «Нужна, наверное, чтобы молодежь не по подъездам кололась, а самореализацией занималась» (30 лет, муж., Смоленская область), «Если такая политика не проводится, происходят митинги, как это было прошлым летом. Большинство стоявших там людей — молодежь, которая как бы чем-то недовольна, иногда сама не понимала, чем» (20 лет, жен., Москва).

По мнению респондентов, важно показывать молодым людям, что они нужны государству и от них зависит, как будет развиваться наша страна. Поэтому органам власти необходимо создавать условия для самореализации и саморазвития молодежи и поддерживать ее в трудных ситуациях:

«... важно организовать молодежь для благого дела, показать, как можно развиваться, помочь стране. Но не для манипуляций сознанием молодежи» (21 год, жен., Камчатский край), «Молодежная политика нужна, безусловно. Она должна создавать фундамент для развития молодежи, платформы для их самореализации, обеспечивать преемственность поколений. Но такая политика не должна стать инструментом навязывания и продвижения конкретных идей и мнений» (29 лет, муж., Краснодарский край).

У молодых людей, которые положительно характеризовали молодежную политику, представления о ней более содержательные и разнообразные: «Это меры, которые проводит государство, для лучшей адаптации и для лучшей образованности молодежи. Это различные лагеря для умных или спортивных ребят, это создание разных молодежных организаций» (24 года, жен., Москва), «Государственная молодежная политика у нас хорошо развивается. У нас очень много молодых лидеров общественного мнения, продвигающих свои идеи. Активно развиваются волонтерские организации. Существуют также различные управленческие конкурсы, помогающие продвигаться по карьерной лестнице» (28 лет, жен., Санкт-Петербург), «На самом деле существует очень много программ, которые помогают молодому населению, но мало кто о них знает. Например, существует программа по поддержке молодых предпринимателей: им помогают построить собственный бизнес, показывают, как лучше вести бизнес. Существуют также программы по занятости — биржи труда, где можно найти нормальную, хорошо оплачиваемую работу, которую можно еще и с учебой совмещать. Также у нас пытаются поддерживать молодые семьи, дают им какие-то льготы» (24 года, жен., Москва).

Как правильно отметил один из респондентов, при реализации молодежной политики важно учитывать реальные потребности молодежи. Например, потребность в жилье, работе, путешествиях, обучении и т.д.: «Есть потребность в первом месте работы, куда не попросят пять лет опыта и возьмут сразу после вуза, а то и во время обучения. Есть потребность в первом жилье, которое не родители дадут и за которое не надо будет платить жесткую аренду. Есть потребность в путешествиях, в культурных обменах, которые расширят горизонт. Есть потребность получать разные профессии без страха, что за эти профессии не будут платить. Вот когда политика будет решать эти проблемы, тогда можно будет сказать, что у нас есть молодежная политика и она эффективна» (26 лет, жен., Москва).

А чтобы различные органы власти понимали, какие потребности и интересы у молодых людей, нужно осуществлять систематическое взаимодействие между государством и молодежью: «Наверное, ГМП нужна для гармоничного взаимодействия молодежи с государством» (26 лет, муж., Ярославская область).

Подводя итог данной части статьи, необходимо заключить, что восприятие молодежной политики российской молодежью носит весьма поверхностный и фрагментарный характер. В сознании наших респондентов нет четких и содержательно наполненных представлений о том, что такое ГМП, каковы ее цели и направления деятельности, а главное — нет понимания, что это политика для молодежи и в рамках ее программ и проектов есть множество возможностей для саморазвития и самореализации.

Полученные нами данные дополняют результаты других исследований, посвященных оценке молодежи эффективности реализации молодежной политики в России. В частности, наши коллеги из Санкт-Петербургского университета О.В. Попова и Е.О. Негров выявили, что около 30% молодежи затрудняются дать оценку государственной молодежной политике на федеральном и региональном уровне, а 65,85% опрошенных ими молодых людей не смогли назвать ни одного конкретного проекта, реализуемого в данной сфере [Попова, Негров 2019]. В. Федоров, обобщая результаты исследования ВЦИОМ, отмечает: «Проведение единой государственной молодежной политики представителями всех целевых групп рефлексировается ограниченно. Представления о ней размыты. Формирующаяся картина — фрагментарна»⁵.

В чем же причины сложившейся ситуации? И что означают полученные нами данные для понимания особенностей влияния государственной молодежной политики на формирование гражданского самосознания молодежи? Для поиска ответов на эти вопросы обратимся к результатам нашего экспертного опроса, а также представленным в научной литературе мнениям коллег.

Во-первых, респонденты, эксперты и наши коллеги-ученые единодушны в том, что сегодня существует серьезная проблема в информировании целевых аудиторий о молодежной политике, и о существующих программах и проектах для вовлечения в них молодых людей, и о деятельности органов власти разного уровня, реализующих ГМП, для формирования позитивного образа отрасли

⁵ Федоров В. Молодежь и молодежная политика // ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/presentation/prezentacii/molodezh-i-molodezhnaja-politika> (дата обращения: 08.06.2021).

в сознании молодежи. О.В. Попова и Е.О. Негров отмечают, что «основная “вина” в таком положении вещей <...> лежит именно на государстве, которое, реализуя определенные задачи, зачастую весьма подробно описанные и основывающиеся на достаточно высокого качества экспертизе, не считает нужным доносить эту информацию до целевой аудитории» [Попова, Негров 2019, 55]. Добавим к этому мнение наших экспертов о том, что в информационной работе с молодежью важны не только каналы коммуникации, в частности востребованные сегодня молодым поколением ресурсы сети Интернет, но и контент, соответствующий психологическим особенностям молодежи.

Во-вторых, восприятие сферы молодежной политики современными молодыми людьми, как уже отмечалось, обусловлено во многом имеющимися у них негативными установками по отношению к государству и власти в целом. Поэтому стимулы, исходящие от органов власти, реализующих ГМП, молодежь зачастую сразу воспринимает отрицательно и отторгает, даже не разобравшись, что именно и зачем им предлагается. Добавим к этому еще одно обстоятельство — у российской молодежной политики нет «лица», в представлениях молодых людей ее никто не олицетворяет, она в широкой персональной проекции для них бессубъектна. И эта проблема имеет два измерения — репутационное и социализационное. В первом случае мы имеем в виду, что, в связи со свойственным нашей политической культуре персонифицированным характером восприятия власти [Власть и лидеры в восприятии российских граждан 2019], доверие к ней (даже институциональное) всегда формируется через образы конкретных ее представителей. Отсутствие «лиц молодежной политики» в сознании основной массы молодежи во многом детерминирует невысокий уровень доверия и негативные оценки деятельности органов власти по работе с молодежью. Во втором случае мы говорим о том, что для формирования гражданского самосознания молодежи крайне важны идеальные образцы, примеры, на которые молодые люди могут ориентироваться. Специфика поколений Y и Z такова, что для них свойственны потеря ориентиров и свобода от авторитета старших [Радаев 2019]. Поэтому авторитетами и примерами для подражания для них становятся зачастую их же ровесники (например, музыканты или блогеры, которые сами не имеют зрелой гражданской позиции). Поэтому отсутствие референтных для молодежи образцов гражданственности из среды самой молодежи не способствует решению задачи ее гражданско-патриотического воспитания и формирования гражданского самосознания. Хотя люди с активной гражданской позицией, осуществляющие конструктивную социальную (а зачастую и политическую) деятельность среди молодежи, безусловно, есть.

В-третьих, еще одна проблема молодежной политики, которая влияет на ее восприятие и реализацию задачи формирования гражданственности молодежи, носит кадровый характер. И дело здесь не только в обеспеченности сферы необходимым количеством специалистов, на что обращают внимание наши коллеги, анализируя основные проблемы развития ГМП в нашей стране [Чуев, Поляков 2017]. Речь идет о квалификации этих специалистов, о наличии у них соответствующих компетенций, необходимых для эффективной работы с современной молодежью. Наши эксперты отметили, что сотрудникам органов власти и общественных организаций, работающих в рамках молодежной политики, недостает исторических, политических и психологических знаний, они недостаточно хорошо представляют себе молодое поколение, его образ жизни и интересы. Это затрудняет коммуникацию, делает молодых людей и работающих с ними взрослых далекими и непонятными друг другу. Кроме того, эксперты единодушны во мнении, что специалисты в сфере ГМП должны четко понимать — формирование гражданского самосознания молодежи с психологической точки зрения возможно только путем включения ее в какую-либо деятельность, основанную на интересе как главном мотиве социальной активности современной молодежи [Селезнева, Азарнова 2020а] и формирующую ответственность как неотъемлемое качество гражданина.

В-четвертых, анализируя состояние ГМП в нашей стране, коллеги обращают внимание на «перекосяк самих принципов осуществления молодежной политики в сторону гражданского и патриотического воспитания» [Андрюшина 2018, 279], который усиливается тем, что «в рамках гражданско-патриотического воспитания преобладает его патриотическая составляющая» [Дейч 2018]. Однако результаты этой работы не утешительные: ценностные, когнитивные, рефлексивные, мотивационные и эмоциональные компоненты гражданского самосознания молодежи, как показывают материалы исследований, в должной мере не сформированы, а общее состояние гражданственности молодежи характеризуется множеством проблем и противоречий [Селезнева, Антонов 2020; Селезнева, Азарнова 2020а]. Такое положение дел является следствием влияния всего комплекса институтов и факторов социализации, а не только молодежной политики. Но отношение к последней самой молодежи, указанные выше проблемные моменты ее реализации, а также неиспользование опыта «применения долгосрочных технологий в сфере гражданского образования и воспитания»

[Коряковцева, Климов 2013, 171] и «парадно-праздничный стиль» ее мероприятий [Камалова, Соловьев 2020], о которых говорили в интервью и наши эксперты, затрудняют работу по гражданско-патриотическому воспитанию молодежи, что в итоге обуславливает несформированность ее гражданской позиции.

Заключение

Молодежная политика является на сегодняшний день востребованным направлением государственной политики, а ее программы и проекты — инструментом для решения многочисленных проблем молодого поколения. От характера проводимой политики во многом зависит конечный результат — качество социализации молодежи, уровень сформированности ее гражданской позиции.

Проводимая в России государственная молодежная политика молодым поколением воспринимается неоднозначно. С одной стороны, молодые люди в большей степени негативно характеризуют данную политику, считая, что она мало эффективна и не учитывает потребности и интересы молодежи. С другой стороны, представители молодого поколения полагают, что молодежная политика нужна и важна, так как молодежь — это будущее страны и двигатель ее развития. Для того, чтобы реализация ГМП была эффективной, а она сама положительно воспринималась молодежью, важно выстроить системное взаимодействие между государством и молодым поколением с использованием «потенциала неформальных и горизонтальных коммуникаций» [Там же, 77]. Необходимо активнее информировать молодежь о проектах и мероприятиях, в которых она может принять участие, вовлекать ее в социально значимую деятельность.

Эффективность молодежной политики как фактора политической социализации и формирования гражданского самосознания молодежи пока невысока. И это проблема сложная, новолнерешаемая. Как нам представляется, при более целенаправленном и содержательно обоснованном подходе с соответствующим кадровым обеспечением и информационным сопровождением молодежная политика в среднесрочной перспективе сможет решать задачи гражданско-патриотического воспитания молодежи, которые перед ней стоят.

Список литературы:

Андрюшина Е.В. Государственная молодежная политика в российском обществе: этапы, основные направления, показатели результативности // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 67. С. 269–281. DOI: 10.24411/2070-1381-2018-00027.

Андрюшина Е.В., Панова Е.А. Современная российская государственная молодежная политика: эволюция, основные направления, практики // Власть. 2017. Т. 25. № 7. С. 60–65.

Власть и лидеры в восприятии российских граждан. Четверть века наблюдений (1993–2018) / Отв. ред. книги Е.Б. Шестопа. М.: Издательство Весь Мир, 2019.

Государственная молодежная политика в России: социально-психологические основания и технологии реализации / Под общей редакцией С.Ю. Поповой. М.: Аквилон, 2019.

Дейч Б.А. Государственная молодежная политика и воспитание молодежи: динамика содержания и проблем // ЦИТИСЭ. 2018. № 1. URL: <http://ma123.ru/ru/2018/03/государственная-молодежная-политик-3/>

Задонская И.А. Роль молодежной политики в формировании ценностных ориентаций современной молодежи // Вестник тамбовского университета. Серия Общественные науки. 2016. Т. 2. Вып. 2. С. 28–33.

Зубок Ю.А. Молодежь: жизненные стратегии в новой реальности // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2020. № 3(157). С. 4–12. DOI: [10.14515/monitoring.2020.3.1688](https://doi.org/10.14515/monitoring.2020.3.1688).

Камалова М.И., Соловьев А.И. Государственная молодежная политика: проблемы и траектории развития в современной России // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 83. С. 62–83. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10109.

Коряковцева О.А., Климов О.А. Государственная молодежная политика в современной России: развитие гражданской активности молодежи // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. 2013. № 2. С. 170–173.

Политическая социализация российских граждан в период трансформации / Под ред. Е.Б. Шестопа. М.: Некоммерческое партнерство «Новый хронограф», 2008.

Попова О.В., Негров Е.О. Молодежная политика глазами самой молодежи: проблема в PR? // Среднерусский вестник общественных наук. 2019. Т. 14. № 6. С. 37–58. DOI: [10.22394/2071-2367-2019-14-6-37-58](https://doi.org/10.22394/2071-2367-2019-14-6-37-58).

Радаев В. Миллениалы: Как меняется российское общество. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019.

Самсонова Т.Н. О становлении политической субъектности российской молодежи в процессе политической социализации // Общество: социология, психология, педагогика. 2018. № 7(51). С. 18–24. DOI: [10.24158/spp.2018.7.2](https://doi.org/10.24158/spp.2018.7.2).

Самсонова Т.Н., Зиненко В.Е. Формирование политической субъектности молодежи в современной России: критерии, условия, проблемы // Общество: политика, экономика, право. 2021. № 3(92). С. 17–24. DOI: [10.24158/pep.2021.3.2](https://doi.org/10.24158/pep.2021.3.2).

Самсонова Т.Н., Наумова Е.С. Роль СМИ в политической социализации современной российской молодежи // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2019. Т. 25. № 4. С. 247–264. DOI: [10.24290/1029-3736-2019-25-4-247-264](https://doi.org/10.24290/1029-3736-2019-25-4-247-264).

Селезнева А.В., Азарнова А.А. «Рождение гражданина»: политико-психологический анализ гражданственности российских старшеклассников // Полис. Политические исследования. 2020а. № 5. С. 101–113. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.05.08>.

Селезнева А.В., Азарнова А.А. Гражданин как политико-психологический феномен: концептуальный анализ // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2020b. № 4. С. 7–23.

Селезнева А.В., Антонов Д.Е. Ценностные основания гражданского самосознания российской молодежи // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2020. № 58. С. 227–241. DOI: [10.17223/1998863X/58/21](https://doi.org/10.17223/1998863X/58/21).

Селезнева А.В., Смутькина Н.В., Яковлева А.Ф. Образ России в структуре гражданского самосознания молодежи: визуальное измерение // ПРАЕНМА. Проблемы визуальной семиотики. 2021. № 2(28). С. 110–129. DOI: [10.23951/2312-7899-2021-2-110-129](https://doi.org/10.23951/2312-7899-2021-2-110-129).

Чуев С.В., Поляков М.Б. Основные проблемы развития сферы государственной молодежной политики // PolitBook. 2017. № 3. С. 45–63.

Oosterhoff B., Ferris K.A., Metzger A. Adolescents' Sociopolitical Values in the Context of Organized Activity Involvement // Youth & Society. 2017. Vol. 49(7). P. 947–967. DOI: <https://doi.org/10.1177/0044118X14560528>.

Van Deth J.W., Abendschon S., Vollmar M. Children and Politics: An Empirical Reassessment of Early Political Socialization // Political Psychology. 2011. Vol. 32. No. 1. P. 147–174. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2010.00798.x>.

Verhaegen S., Boonen J. The Development of Political Knowledge in Adolescence: The Importance of Information-Rich Socialization Contexts // Politics, Culture and Socialization. 2016. Vol. 7. No. 1-2. P. 7–27. DOI: <https://doi.org/10.3224/pcs.v7i1-2.01>.

Дата поступления: 13.06.2021

References:

Andryushina E.V. (2018) State Youth Policy In Russia: Evolution, Main Directions, Performance Indicators. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 67. P. 269–281. DOI: [10.24411/2070-1381-2018-00027](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2018-00027).

Andryushina E.V., Panova E.A. (2017) The Modern Russian State Youth Policy: Evolution, Main Directions and Practice. *Vlast'*. Vol. 25. No. 7. P. 60–65.

Chuev S.V., Polyakov M.B. (2017) Main Problems of Development of State Youth Policy. *PolitBook*. No. 3. P. 45–63.

Deich B.A. (2018) State Youth Policy and Youth Upbringing: Dynamics of Content and Problems. *TsITISE*. No. 1. Available: <http://ma123.ru/ru/2018/03/государственная-молодежная-политик-3/>

Kamalova M.I., Solovyov A.I. (2020) State Youth Policy: Problems and Ways of Development in Modern Russia. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 83. P. 62–83. DOI: [10.24411/2070-1381-2020-10109](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10109).

Koryakovtseva O.A., Klimov O.A. (2013) State Youth Policy in Modern Russia: Development of Civil Activity of Youth. *Vestnik Kostromskogo gosudarstvennogo universiteta im. N.A. Nekrasova*. No. 2. P. 170–173.

- Oosterhoff B., Ferris K.A., Metzger A. (2017) Adolescents' Sociopolitical Values in the Context of Organized Activity Involvement. *Youth & Society*. Vol. 49(7). P. 947–967. DOI: <https://doi.org/10.1177/0044118X14560528>.
- Popova O.V., Negrov E.O. (2019) Youth Policy through the Eyes of Youth: Is the Problem in PR? *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk*. Vol. 14. No. 6. P. 37–58. DOI: [10.22394/2071-2367-2019-14-6-37-58](https://doi.org/10.22394/2071-2367-2019-14-6-37-58).
- Popova S.Yu. (ed.) (2019) *Gosudarstvennaya molodezhnaya politika v Rossii: sotsial'no-psikhologicheskiye osnovaniya i tekhnologii realizatsii* [State youth policy in Russia: Socio-psychological foundations and implementation technologies]. Moscow: Akvilon.
- Radaev V. (2019) *Millenialy: Kak menyayetsya rossiyskoye obshchestvo* [Millennials: How Russian society is changing]. Moscow: Izd. dom Vysshey shkoly ekonomiki.
- Samsonova T.N. (2018) Concerning the Development of Political Subjectivity of the Russian Youth in the Political Socialization Process. *Obshchestvo: sotsiologiya, psikhologiya, pedagogika*. No. 7(51). P. 18–24. DOI: [10.24158/spp.2018.7.2](https://doi.org/10.24158/spp.2018.7.2).
- Samsonova T.N., Naumova E.S. (2019) The Role of Mass Media in Political Socialization of Modern Russian Youth. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 18. Sotsiologiya i politologiya*. Vol. 25. No 4. P. 247–264. DOI: [10.24290/1029-3736-2019-25-4-247-264](https://doi.org/10.24290/1029-3736-2019-25-4-247-264).
- Samsonova T.N., Zinenko V.Ye. (2021) Formation of the Political Subjectivity of Youth in Modern Russia: Criteria, Conditions, Problems. *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo*. No. 3(92). P. 17–24. DOI: [10.24158/pep.2021.3.2](https://doi.org/10.24158/pep.2021.3.2).
- Selezneva A.V., Antonov D.E. (2020) The Value Bases of the Civic Consciousness of the Russian Youth. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya*. No. 58. P. 227–241. DOI: [10.17223/1998863X/58/21](https://doi.org/10.17223/1998863X/58/21).
- Selezneva A.V., Azarnova A.A. (2020a) “Birth of a Citizen”: Political and Psychological Analysis of Russian High School Students' Civic Consciousness. *Polis. Politicheskiye issledovaniya*. No. 5. P. 101–113. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.05.08>.
- Selezneva A.V., Azarnova A.A. (2020b) The Citizen as a Political-Psychological Phenomenon: A Conceptual Analysis. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 12: Politicheskiye nauki*. No. 4. P. 7–23.
- Selezneva A.V., Smulkina N.V., Yakovleva A.F. (2021) The Image of Russia in the Structure of the Civic Consciousness of the Youth: A Visual Dimension. *ИПАЭНМА. Problemy vizual'noy semiotiki*. No. 2(28). P. 110–129. DOI: [10.23951/2312-7899-2021-2-110-129](https://doi.org/10.23951/2312-7899-2021-2-110-129).
- Shestopal E.B. (ed.) (2008) *Politicheskaya sotsializatsiya rossiyskikh grazhdan v period transformatsii* [Political socialization of Russian citizens during the transformation period]. Moscow: Nekommercheskoye partnerstvo “Novyy khronograf”.
- Shestopal E.B. (ed.) (2019) *Vlast' i lidery v vospriyatii rossiyskikh grazhdan. Chetvert' veka nablyudeniy (1993–2018)* [Authorities and leaders in perception of Russian citizens (1993–2018)]. Moscow: Izdatel'stvo Ves' Mir.
- Van Deth J.W., Abendschon S., Vollmar M. (2011) Children and politics: an empirical reassessment of early political socialization. *Political Psychology*. Vol. 32. No. 1. P. 147–174. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2010.00798.x>.
- Verhaegen S., Boonen J. (2016) The Development of Political Knowledge in Adolescence: The Importance of Information-Rich Socialization Contexts. *Politics, Culture and Socialization*. Vol. 7. No. 1-2. P. 7–27. DOI: <https://doi.org/10.3224/pcs.v7i1-2.01>.
- Zadonskaya I.A. (2016) The Role of Youth Policy in the Formation of Value Orientations of Modern Youth. *Vestnik tambovskogo universiteta. Seriya Obshchestvennyye nauki*. Vol. 2. No. 2. P. 28–33.
- Zubok J.A. (2020) Youth: Life Strategies in a New Reality. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskkiye i sotsial'nyye peremeny*. No. 3. P. 4–12. DOI: [10.14515/monitoring.2020.3.1688](https://doi.org/10.14515/monitoring.2020.3.1688)

Received: 13.06.2021

Экономические вопросы управления
Economic questions in administration

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-87-105-112

Влияние кризиса пандемии COVID-19 на поведение фирм и потребителей

Ахмерова Алсу Мунировна

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

E-mail: dancernb@yandex.ru

SPIN-код РИНЦ: [8184-5166](https://elibrary.ru/8184-5166)

Аннотация

Кризис пандемии коронавируса, повлекший эмоциональные, психологические, социальные и экономические потрясения, уже можно назвать «Черным лебедем», который ознаменовал начало «новой нормы», характеризующейся высокой степенью неопределенности. Основной целью исследования является анализ влияния кризиса COVID-19 на поведение фирм и потребителей: важно измерить не только количественный урон, но и психологические (поведенческие) последствия пандемии. Ограничения коснулись в равной степени всех экономических агентов: прерваны глобальные цепочки поставок, введены карантинные меры по социальному дистанцированию и удаленной работе, а на государственном уровне приняты решения по закрытию границ и диверсификации производства для нужд здравоохранения. В результате анализа сделан вывод о том, что главной тенденцией как в поведении фирм, так и потребителей стало проявление альтруистического поведения: мировой локдаун заставил людей пересмотреть свои привычки в пользу осознанного потребления, а организации придерживаться социально ответственного поведения. Результаты исследования указывают также на то, что, с одной стороны, в результате распространения коронавируса структурно увеличится доля сотрудников, работающих удаленно, а с другой — произойдет ускорение процесса внедрения трудосберегающих технологических изменений и фирмы будут заменять труд капиталом, потому что капитал не может быть заражен вирусом, по крайней мере напрямую. Что касается потребителей, то их реакция в ответ на ограничения, возникающие во время карантина, кажется иррациональной, но был сделан вывод, что все же в рамках кризиса чрезмерная запасливость и панические покупки — вполне обоснованное потребительское решение в условиях высокого уровня неопределенности. В первой части работы показана структура кризиса COVID-19, его отличия от кризисов прошлого и изменения, которые он повлек на макроэкономическом уровне; далее рассмотрены основные особенности функционирования фирм в период пандемии и новые поведенческие паттерны поведения потребителей, в заключении сделаны выводы и даны рекомендации для дальнейших исследований.

Ключевые слова

Пандемия COVID-19, поведенческая экономика, поведение фирмы, потребитель, бизнес, кризис коронавируса.

COVID-19 Pandemic Crisis Impact on the Behavior of Firms and Consumers

Alsu M. Akhmerova

Postgraduate student, Department of Political Economy, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: dancernb@yandex.ru

Abstract

The coronavirus pandemic crisis, which has caused emotional, psychological, social and economic upheaval, can already be called the “Black Swan”, which heralded the beginning of a “new normal” characterized by a high degree of uncertainty. The main purpose of the study is to analyze the impact of the COVID-19 crisis on the behavior of firms and consumers: it is important to measure not only the quantitative damage, but also the psychological (behavioral) consequences of the pandemic. The restrictions affected all economic agents equally: global supply chains were interrupted, quarantine measures for social distancing and remote work were introduced, and decisions were made at the state level to close borders and diversify production for healthcare needs. As a result of the analysis, it was concluded that the main trend, both in the behavior of firms and consumers, was the manifestation of altruistic behavior: the global lockdown forced people to reconsider their habits in favor of conscious consumption, and organizations to adhere to socially responsible behavior. The results of the study also indicate that, on the one hand, as a result of the coronavirus spread, the share of employees working remotely will structurally increase, and on the other hand, the process of introducing labor-saving technological changes will accelerate, and firms will replace labor with capital, because capital cannot be infected with a virus, at least directly. As for consumers, their reaction in response to restrictions arising during quarantine seems irrational, but it was concluded that in the framework of the crisis, excessive thriftiness and panic buying is a well-founded consumer decision in an environment of high uncertainty. The first part of the work shows the structure of the COVID-19 crisis, its differences from the crises of the past and the changes that it entailed at the macroeconomic level, then the main features of the functioning of firms during the pandemic and new behavioral patterns of consumer behavior are considered, in the conclusion inferences are drawn and recommendations are given for further research.

Keywords

COVID-19 pandemic, behavioral economics, firm behavior, consumer, business, coronavirus crisis.

Введение

Основываясь на истории и практическом определении Дж. Кейнса, можно утверждать, что мир действительно сейчас находится в стадии депрессии, которая не просто знаменует технический спад, а имеет далеко идущие последствия. Депрессии настолько же психологичны, насколько и количественны — объем производства, занятость и прочие цифры имеют значение, но более важны

изменения в поведении. По мере возобновления роста, прибыль будет подниматься с нижней точки дна таким образом, что выход на докризисный (до пандемии) уровень займет годы. Если оставить в стороне макроэкономические показатели, можно утверждать, что поведенческие изменения глубоко трансформируются и будут передаваться из поколения в поколение — люди будут меньше тратить и больше сберегать [Rickard 2021, 12].

Пандемия COVID-19 распространяется необычайно быстро. Впервые со времен Второй мировой войны мир столкнулся с сильнейшим экономическим потрясением, и рецессия, вероятно, вызовет более широкие системные изменения, которые повлияют на поведение фирм, потребителей и государственных структур. Кризис COVID-19 ускорил переход к цифровым технологиям, и предприниматели в различных секторах были вынуждены создавать новые бизнес-модели, чтобы выжить: рестораны закрыли свои двери и перешли на доставку, а туристам запретили пересекать границу. Подобным образом пандемия коронавируса радикально изменила структуру спроса на товары и услуги в разных секторах экономики в пределах национальных границ, обнажая уязвимые места мировой глобальной цепочки поставок во многих отраслях (например, информационные и коммуникационные технологии, автомобильные поставки) и сетях обслуживания (например, финансовые продукты). В условиях кризиса фирмам приходится иметь дело с неопределенностью и им нужно пересмотреть свои методы и практически реализовать необходимые меры, чтобы быть готовыми к следующему этапу текущего кризиса, опередив своих конкурентов, и лучше подготовиться к кризисам будущего.

Экономический кризис, вызванный распространением COVID-19, радикально отличается от экономических и финансовых кризисов прошлого. В отличие от предыдущих провалов рынка, на этот раз шок возник не из-за финансового сектора и не был результатом безответственного поведения финансовых посредников или самих компаний, а был спровоцирован чрезвычайной ситуацией в сфере здравоохранения, которая носит временный характер. Тем не менее шок имеет необратимые последствия и может привести к глубоким структурным изменениям в некоторых видах экономической деятельности.

Сложность возникает из-за того, что реальный и финансовый секторы были в относительно хорошем состоянии до пандемии, и активация существующих механизмов разрешения кризиса, которые, как правило, направлены на меры поддержки организаций и банков, попавших в беду, может оказаться контрпродуктивной. Например, требование от банков увеличения резервов на возможные потери по ссудам или для снижения кредитного рейтинга фирм, пострадавших от COVID-19, может усугубить проблему, неэффективно подталкивая последних к банкротству. В результате те фирмы, которые пострадали от пандемии (с хорошими экономическими перспективами), пострадают не только от пандемии, но также от этих обычных действий, направленных на защиту финансового сектора [Didier et al. 2021].

Методология исследования

В исследовании использованы методы экономического наблюдения и аналогии: текущий кризис COVID-19 по масштабам экономического и социального влияния не уступает финансовому краху 2008 года, а его последствия невозможно предсказать в полной мере. Важно проанализировать поведение фирм и потребителей в этот переломный для всего мира исторический момент, так как именно возникающие в процессе кризиса нюансы в поведении экономических агентов помогут понять особенности функционирования экономики на данном этапе и сформировать на основе этого знания эффективные модели будущих процессов.

Когда дело доходит непосредственно до шока совокупного спроса от COVID-19, стоит выделить два аспекта: практический и психологический. Первый возникает в результате того, что некоторые потребители (если не большинство) были/будут лишены возможности попасть в магазины, поэтому их спрос исчезнет с рынка. Аналогичным образом потребление товаров сократится из-за остановки некоторых служб доставки на дом. Психологический аспект связан с тем, что, столкнувшись с неопределенностью Найта из-за коронавируса, потребители и фирмы в рамках глобального кризиса, как правило, занимают позицию «поживем — увидим» [Baldwin, Weder di Mauro 2020, 16].

Обсуждается возможность того, что этот кризис, скорее всего, будет иметь U-образную форму, а не V-образную, как это было в случае аналогичных эпидемий и других недавних потрясений в области предложения. В разных странах график может быть и V-образным, то есть короткий и резкий с полным восстановлением прежней траектории роста для некоторых секторов и стран, но требующий гораздо более долгое время для восстановления в других странах. Это говорит о том, что в совокупности, по крайней мере в производстве, график скорее будет U-образной формы для агрегированных данных.

Что касается услуг, то от шока будет трудно оправиться, поэтому график будет больше походить на букву «L»: в какой-то период рост замедлится, и, хотя со временем он возобновится, он не сможет «догнать» докризисный уровень. Люди, которые ограничивали себя в походах в ресторан, кинотеатры и поездках на море, вряд ли будут с двойной силой наверстывать упущенное [Ibid., 24].

К. Шваб и Т. Маллере утверждают, что пандемия ускорит системные изменения, которые были очевидны еще до кризиса: частичный отход от глобализации, растущее разделение между США и Китаем, ускорение цифровизации, озабоченность по поводу усиления надзора и конфиденциальности, растущая сила технологий, необходимость для фирм переходить в онлайн и т.д. До того, как разразилась пандемия, изменения казались немыслимыми, например новые формы денежно-кредитной политики, такие как вертолетные деньги (уже само собой разумеющаяся мера), пересмотр/корректировка некоторых социальных приоритетов, поиск общего блага как цели политики, понятие справедливости, радикальные геополитические перестановки и т.д. [Schwab, Malleret 2020, 16–20].

Крупному бизнесу выгоден не только свободный рынок, но и участие государства: чем крупнее бизнес, тем глубже его политические связи и с большей вероятностью он сможет пережить кризис и получить доступ к государственной поддержке. Хотя многие малые предприятия изо всех сил пытались получить доступ к государственным займам во время пандемии, более крупные корпорации, имеющие налаженные связи с правительством, извлекли выгоду из чрезвычайно дешевой ликвидности, предоставляемой крупными центральными банками. Независимо от их производительности, устойчивости их бизнес-моделей или их воздействия на окружающую среду, крупнейшие мировые фирмы выйдут из текущего кризиса с еще даже большей рыночной властью, чем они имеют сейчас.

По мере того как капитализм становится более централизованным, основополагающее оправдание его существования — конкуренция между фирмами способствует наиболее эффективному использованию ограниченных ресурсов общества — перестало быть действительностью. «Невидимая рука» Адама Смита была заменена железным кулаком современной монополии, поддерживаемой капиталистическим государством, которому удалось извлечь огромные суммы из рабочих по всему миру. Когда на рынках доминируют несколько крупных фирм и когда действия государства — единственное, что стоит между фирмой и банкротством, трудно утверждать, что распределение ресурсов по-прежнему регулируется конкуренцией на свободном рынке. Вместо этого решения о производстве и распределении ресурсов эффективно принимаются небольшим количеством людей, находящихся на вершине крупнейших корпораций мира. Другими словами, мы все чаще будем видеть частное планирование экономики. Свободный рынок, конкурентный капитализм — если он когда-либо существовал — умирает [Blakeley 2020, 30–32].

Функционирование фирмы в условиях кризиса COVID-19

Фраза «эти безумные времена» входит в обиход в бизнесе, отражая «новую норму», характеризующуюся высокой степенью неопределенности: вернется ли бизнес к прежней жизни и когда это произойдет? На раннем этапе распространения COVID-19 многие фирмы поспешили с решениями, сосредоточившись на максимальном использовании возможностей для получения быстрых результатов. К примеру, шотландская компания BrewDog диверсифицировала свои предприятия по производству алкоголя на производство санитайзеров для больниц. Однако дезинфицирующее средство не соответствовало стандарту, необходимому для использования в больницах, и производство было остановлено.

Для многих компаний репутационные эффекты будут ощущаться на ключевых рынках и скажутся на взаимодействиях с институциональными покупателями (например, правительством). Очень важно на данном этапе осознать, что государство стало на момент кризиса одним из основных потребителей для фирм. Одним из результатов нового дизайн-мышления будет переход B2B к B2B2C и наоборот (например, перестройка производства с пошивки ресторанной униформы на пошив защитного снаряжения для врачей временных госпиталей). Такие действия благотворно сказываются на деловой репутации компании в отношении ключевых атрибутов бренда B2B, таких как адаптируемость, в отношении более крупных промышленных покупателей, включая государственные учреждения по всему миру, но не ограничиваясь ими [Cankurtaran, Beverland 2020, 255–260].

Как и другие мировые события с глобальным воздействием, COVID-19 меняет наше видение мира, и непосредственно эти изменения коснутся экономических агентов. Трагедию, повлекшую эмоциональные, психологические, социальные и экономические потрясения, можно назвать

«Черным лебедем». Поэтому, вероятно, пандемия COVID-19 в значительной степени также оставит след в современной истории маркетинга, что потенциально может оказать серьезное влияние на поведение фирм и потребителей и корпоративную социальную ответственность. Экономические последствия мирового локдауна ощутились мгновенно, но после окончания пандемии мир столкнется с долгосрочными последствиями.

Этот кризис неизбежно стал некоторого рода испытанием для компаний на предмет их приверженности этичному ведению бизнеса и корпоративной социальной ответственности. Коронавирус мог подтолкнуть фирмы к краткосрочным выгодам, иногда даже за счет мошенничества и неправомерного поведения, побуждая к сокращению инвестиций в долгосрочные цели, в большей степени из-за нехватки ресурсов и растущего давления в ходе борьбы за выживание. Но, с другой стороны, пандемия выявляет готовность к альтруистичному поведению: к примеру, многие британские фирмы диверсифицируют свое производство под нужды здравоохранения и передают больницам дезинфицирующие средства, оборудование и деньги.

Поэтому самой фирме важно понимать, что в эпоху кризиса связь между брендом и потребителем может быть более сильной и значимой, чем в «мирные» времена. Подлинная корпоративная социальная ответственность компании укрепит взаимопонимание со своими клиентами, особенно благоприятно сказываются их усилия по борьбе с вирусом. У потребителя отложится в памяти, что его любимый бренд бережет своих сотрудников и жертвует деньги и оборудование во время кризиса. Социально ответственное поведение фирмы, несомненно, один из важнейших факторов выхода из экономического коллапса [He, Harris 2020, 176–180].

Фирма может реализовать антикризисные меры по сокращению затрат на производство в той степени, в которой это возможно. Потому что во время кризиса компании должны в первую очередь думать о людях и ответственно относиться к своим сотрудникам, партнерам и клиентам. Следовательно, увольнения следует рассматривать с осторожностью и использовать как последний вариант. В цепочке поставок все участники канала должны работать вместе и помогать друг другу пережить пандемию. Например, владелец ресторана может закрыть свой основной бизнес, но работать тесно с сайтами онлайн-доставки еды, чтобы получить новые контракты и расширить поставки и услуги навынос.

Что касается долгосрочных стратегий, то эта пандемия может стать возможностью для различных бизнес-моделей, маркетинговых и стратегических инноваций, которые заключаются в том, чтобы обеспечить цифровизацию бизнеса. Однако для производства физически материальных продуктов это является сложной задачей, требует разработки нового алгоритма ИИ и прорыва в промышленном программном обеспечении [Ding, Li 2021, 295–306].

Технологии автоматизации особенно хорошо подходят для мира, в котором люди готовы сократить свое взаимодействие из-за страха заразиться вирусом (COVID-19 или каким-то другим), таким образом неумолимо ускоряя процесс автоматизации, особенно в отраслях, где это наиболее необходимо. Вероятно, что в той или иной форме меры социального и физического дистанцирования будут сохраняться и после утихания самой пандемии, оправдывая решения многих компаний переходить в режим частичной или полной автоматизации необходимостью реструктуризации рабочих мест в целях сокращения человеческих контактов. В 2016 году группа ученых из Оксфордского университета пришла к выводу, что до 86% рабочих мест в ресторанах, 75% рабочих мест в розничной торговле и 59% рабочих мест в сфере развлечений могут быть автоматизированы к 2035 году [Frey, Osborne 2017, 254–280]. Как раз эти три отрасли относятся к числу наиболее пострадавших от пандемии, и в них автоматизация по соображениям гигиены и чистоты будет необходимостью. В период коронавируса мы можем наблюдать любопытное явление, также поддерживающее переход к технологичности и цифровизации, когда «экономическое дистанцирование» может следовать за дистанцированием социальным. По мере того, как страны обращаются внутрь своего производства и крупные компании сокращают свои сверхэффективные, но очень хрупкие цепочки поставок, автоматизация и роботы, которые позволяют сохранить и развить больше местного производства при снижающихся затратах, будут пользоваться большим спросом [Ibid., 110].

Окажет ли пандемия COVID-19 длительное негативное влияние на разные страны и их жителей, во многом зависит от местонахождения фирм и их сотрудников, поскольку на данный момент некоторые страны отдали гораздо больше сил, чем другие, чтобы защитить бизнес и работников с помощью мер государственной поддержки. Воздействие кризиса на компании также зависит от их производственной структуры, особенно от степени участия в международных или глобальных производственно-сбытовых цепочках, пострадавших в результате сбоя поставок, что стало ключевым фактором резкого спада

международной торговли, начавшегося со 2 квартала 2020 года. Сокращение международной торговли считается более значительным, чем торговый коллапс, который произошел во время Великой рецессии 2009–2010 годов после глобального финансового кризиса. Кризис COVID-19 также наложил отпечаток на внутреннюю организацию большинства фирм, поскольку многим работникам пришлось работать из дома. По оценкам McKinsey, в апреле 2020 года около 62% работающих американцев работали дистанционно, что более чем вдвое выше, чем в доковидный период¹. Из-за ограничений, введенных национальными и региональными правительствами, работникам и руководству фирм пришлось почти мгновенно адаптироваться к новому миру, где работа на дому (Working From Home, WFH) теперь стала «новой нормой».

Кризис COVID-19 нарушит сформировавшуюся структуру международной экономической деятельности, и в результате кризисной практики структурно увеличится доля сотрудников на «дистанционке». Для международного разделения труда это имеет большое значение:

- 1) пандемии, такие как COVID-19, усилят текущую тенденцию к автоматизации и роботизации труда. Это означает, что распространение коронавируса будет еще больше стимулировать процесс трудосберегающих технологических изменений, который будет разворачиваться глобально;
- 2) тенденция Working From Home будет не обязательно приносить пользу большим сегментам рабочей силы в странах Организации экономического сотрудничества и развития. В настоящее время вынужденная работа из дома показывает, что многие задачи, связанные с услугами, традиционно считающимися нетоварными, фактически могут выполняться где угодно, как и производственные работы. Это разблокирует потенциал для многих новых рабочих мест и задач, которые выполняются работниками в странах с формирующимся рынком, вызывая крупный глобальный сдвиг в рабочей силе.

Пандемия дает сильный стимул для трудосберегающих технологических изменений, следовательно, фирмы будут заменять труд капиталом, потому что капитал не может быть заражен вирусом, по крайней мере напрямую. К тому же окончание кризиса коронавируса не будет просто означать, что «рабочие места вернуться». Фирмы, которые полагались на дешевую международную рабочую силу, будут вынуждены перейти на более капиталоемкое производство, чтобы продолжать экономить на затратах данного вида [Brakman et al. 2021].

Поведение потребителей во время пандемии

Поскольку настроения потребителей — это то, что действительно движет экономикой, возврат к «нормальному» произойдет не раньше, чем вернется уверенность в завтрашнем дне. Как и все новые риски, провоцирующие страх, COVID-19 создает сильную социальную тревогу, которая влияет на экономическое поведение. Представления людей о безопасности стимулируют потребителей и бизнес-решения, а это дает основания полагать, что устойчивые экономические улучшения зависят от двух вещей: уверенности в том, что пандемия уже позади (без которой люди не будут потреблять и инвестировать), и доказательства того, что вирус побежден во всем мире (без чего люди не смогут почувствовать себя в безопасности [Ibid., 35]).

Во время пандемии многие потребители оказались ограничены стенами своего дома из-за изоляции и других мер социального дистанцирования. И этот уникальный случай привел к тому, что принятие потребительских решений в некоторой степени стало иррациональным, о чем свидетельствуют чрезмерные запасы продуктов питания, медикаментов, средств гигиены и даже туалетной бумаги по всему миру. Но, с другой стороны, панические покупки (включая накопление запасов) — это совершенно рациональная реакция потребителей при подобного рода кризисах со значительно высоким уровнем неопределенности².

Ввиду подверженности покупателя сильным эмоциональным реакциям (страх и беспокойство за будущее) супермаркетам пришлось принять меры, такие как нормирование и выделенные часы работы для ключевых сотрудников и пожилых людей. С другой стороны, сами потребители проявляли альтруистическое поведение во время пандемии, в том числе противодействовали паническим покупкам, совершали покупки и осуществляли доставку продуктов для уязвимых групп населения, например пожилых людей.

¹ Boland B., Smet A., Palter R., Sanghvi A. Reimagining the office and work life after COVID19 // McKinsey [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/reimagining-the-office-and-work-life-after-covid-19> (дата обращения: 20.04.2021).

² Lufkin B. Coronavirus: The psychology of panic buying // BBC [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bbc.com/worklife/article/20200304-coronavirus-covid-19-update-why-people-are-stockpiling> (дата обращения: 18.04.2021).

Пандемия дала возможность и время потребителям поразмыслить о значении потребления и его влиянии не только на индивида, но и на общество в целом. До кризиса покупатели в развитых странах считали само собой разумеющимся легкую доступность и широкий ассортимент товаров и услуг, которые мгновенно могут удовлетворить насущные потребности. На самом деле потребители были «избалованы» «перегрузкой выбора». Коронавирус поселил в головах людей идею о высокой вероятности того, что их основные потребности могут быть не удовлетворены в том смысле, что еда и предметы первой необходимости могут быть им недоступны. Вероятен значительный сдвиг в сторону социально ответственного потребления. Пандемия преподает потребителям урок, что мы взаимосвязаны с точки зрения влияния выбора нашего продукта/бренда, поэтому мы должны делать этот выбор осознанно [ibid., 182].

Рекордный рост продаж во время пандемии, по данным Forbes, показали товары для дезинфекции и стерилизации — спрос на них увеличился на 21021%. Такой рост связан с ажиотажем вокруг санитайзеров, которые в 2019 году практически не пользовались спросом. Из-за карантина существенно изменился сезонный спрос и в других категориях. Популярность гантелей, ковриков и других товаров для фитнеса (+103%) показывает, что россияне пытаются оставаться в хорошей физической форме во время карантина³.

Один из крупнейших онлайн-ритейлеров в России Wildberries проанализировал покупки россиян с апреля по июнь 2020 года и составил рейтинг самых популярных продуктов питания, которые приобретались онлайн. Выяснилось, что абсолютным лидером заказов стал шоколад: в апреле – июне его купили в два раза больше, чем в предыдущие три месяца, и в 58 раз больше, чем за аналогичный период 2019 года⁴. Такая тенденция может быть мотивирована желанием людей «заесть» свой стресс, которого за период самоизоляции и пандемии коронавируса накопилось достаточно.

Мировой локдаун и социальное дистанцирование привели к тому, что выбор места для потребителей ограничен: работа, учеба и покупки — все это переместилось домой. С другой стороны, высвободилось большое количество времени, поскольку потребители больше не должны следовать расписанию, запланированному для того, чтобы пойти/поехать на работу, в школу или за покупками. Следовательно, пандемия сформировала (возможно, временно) новые поведенческие паттерны у потребителей:

- 1) накопление. Потребители начали запасать товары первой необходимости для повседневного пользования, что приводит к временному дефициту. Повышенным спросом в коронавирус пользуются туалетная бумага, хлеб, вода, мясо, дезинфицирующие и чистящие средства. Помимо накопления, также появляется серый рынок, на котором неофициальные посредники накапливают товар и с последующей наценкой сбывают его;
- 2) импровизация. Потребители учатся импровизировать, когда появляются ограничения, — коронавирус дал волю творчеству. Благодаря более гибкому домашнему графику многие потребители экспериментировали с рецептами, практиковали свой талант и даже к покупкам в интернете подходили более творчески;
- 3) накопленный спрос. Во времена кризиса и неопределенности общая тенденция — откладывать покупку и потребление определенной категории товаров и услуг длительного пользования (автомобили, дома и бытовая техника). Он также включает такие дискреционные услуги, как концерты, спорт, бары и рестораны, что приводит к смещению спроса из настоящего в будущее. Накопленный спрос — привычное последствие, когда доступ к рынку закрыт на короткий период времени для ряда услуг, например парков и зон отдыха, фильмов и развлечений;
- 4) использование IT и социальных медиа. Очевидный пример — программа для организации видеоконференций Zoom, стриминговый сервис по подписке Netflix, онлайн-кинотеатры, мессенджер WhatsApp и др. Они позволили оставаться на связи с семьей и друзьями, проводить удаленные занятия для школ и колледжей, виртуально общаться с коллегами и даже получить консультации врача и других специалистов. Это ломает старые привычки физического посещения обычных мест, а также способствует повышению удобства и

³ Юзбекова И. Рост на 21 000%: какие товары стали покупать россияне во время пандемии // Forbes [Электронный ресурс]. URL: <https://www.forbes.ru/tehnologii/398955-rost-na-21000-kakie-tovary-stali-pokupat-rossiyane-vo-vremya-pandemii> (дата обращения: 24.04.2021).

⁴ Wildberries: россияне во время пандемии чаще всего покупали онлайн шоколад // Коммерсантъ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4416157> (дата обращения: 08.04.2021).

персонализации потребительского поведения. Для дальнейших исследований важно эмпирически изучить, как обстановка внутри дома влияет на импульсивные покупки потребителя, а также на плановое и незапланированное потребление;

- 5) размывание границ между работой и личной жизнью. Потребители, которым пришлось круглосуточно находиться в доме с ограниченным пространством и выполнять большое количество дискретных действий, таких как работа, обучение, покупки и общение, в некоторой степени стерли границу между работой и домом, а также между рабочими задачами и домашними делами. Поэтому график и разделение процессов необходимы для сохранения эффективности и продуктивности [Sheth 2020, 280–283].

Заключение

Нельзя однозначно утверждать, что кризис коронавируса оказал лишь негативное влияние на экономику: как и любой другой кризис, пандемия COVID-19 положила начало новому вектору развития мировой системы, обнажив ее слабые стороны. Основным положительным моментом является переоценка ценностей фирмами и потребителями, которые раньше конкурировали в жесткой борьбе за выживание и ограниченные ресурсы, но после действительных ограничений осознали, что наиболее быстрым выходом из коллапса является сотрудничество и даже взаимопомощь. Ускоренный переход в онлайн рабочей силы, бизнеса и покупателей мотивирует все большее число организаций внедрять цифровые технологии и быстро диверсифицировать производство, применяя новые бизнес-модели.

Мировой локдаун и его последствия — огромное поле для дальнейших исследований: важно эмпирически изучить, как обстановка внутри дома влияет на импульсивные покупки потребителя, а также на плановое и незапланированное потребление, каким образом организовать рабочее время, чтобы эффективность на «дистанционке» не снижалась, и т.д. Можно глубже проанализировать вопрос альтруистического поведения фирм и долгосрочные последствия социально ответственного ведения бизнеса, а также конкурентные преимущества такого подхода.

Список литературы:

- Baldwin R., Weder di Mauro B. Economics in the Time of COVID-19. London: CEPR Press, 2020.
- Blakeley G. The Corona Crash: How the Pandemic Will Change Capitalism. London, New York: Verso, 2020.
- Brakman S., Garretsen H., Witteloostuijn A. Robots Do Not Get the Coronavirus: The COVID-19 Pandemic and the International Division of Labor // Journal of International Business Studies. 2021. Vol. 52. P. 1215–1224. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41267-021-00410-9>.
- Cankurtaran P., Beverland M. Using Design Thinking to Respond to Crises: B2B Lessons from the 2020 COVID-19 Pandemic // Industrial Marketing Management. 2020. Vol. 88. P. 255–260. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2020.05.030>.
- Didier T., Huneus F., Larrainc M., Schmukler S. Financing Firms in Hibernation during the COVID-19 Pandemic // Journal of Financial Stability. 2021. Vol. 53. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jfs.2020.100837>.
- Ding A., Li S. National Response Strategies and Marketing Innovations during the COVID19 Pandemic // Business Horizons. 2021. Vol. 64. Is. 2. P. 295–306. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2020.12.005>.
- Frey C., Osborne M. The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation? // Technological Forecasting and Social Change an international journal. 2017. Vol. 114. P. 254–280. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.08.019>.
- He H., Harris L. The Impact of Covid-19 Pandemic on Corporate Social Responsibility and Marketing Philosophy // Journal of Business Research. 2020. Vol. 116. P. 176–182. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.05.030>.
- Rickard J. The New Great Depression. Winners and Losers in a Post-Pandemic World. New York: Portfolio/Penguin, 2021.
- Schwab K., Malleret T. Covid-19: The Great Reset. Geneva: Forum Publishing, 2020.
- Sheth J. Impact of Covid-19 on Consumer Behavior: Will the Old Habits Return or Die? // Journal of Business Research. 2020. Vol. 117. P. 280–283. DOI: [10.1016/j.jbusres.2020.05.059](https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.05.059).

Дата поступления: 27.05.2021

References:

- Baldwin R., Weder di Mauro B. (2020) *Economics in the Time of COVID-19*. London: CEPR Press.
- Blakeley G. (2020) *The Corona Crash: How the Pandemic Will Change Capitalism*. London, New York: Verso.
- Brakman S., Garretsen H., Witteloostuijn A. (2021) Robots Do Not Get the Coronavirus: The COVID-19 Pandemic and the International Division of Labor. *Journal of International Business Studies*. Vol. 52. P. 1215–1224. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41267-021-00410-9>.
- Cankurtaran P., Beverland M. (2020) Using Design Thinking to Respond to Crises: B2B Lessons from the 2020 COVID-19 Pandemic. *Industrial Marketing Management*. Vol. 88. P. 255–260. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2020.05.030>.
- Didier T., Huneus F., Larrainc M, Schmukler S. (2021) Financing Firms in Hibernation during the COVID-19 Pandemic. *Journal of Financial Stability*. Vol. 53. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jfs.2020.100837>.
- Ding A., Li S. (2021) National Response Strategies and Marketing Innovations during the COVID19 Pandemic. *Business Horizons*. Vol. 64. Is. 2. P. 295–306. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2020.12.005>.
- Frey C., Osborne M. (2017) The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation? *Technological Forecasting and Social Change an international journal*. Vol. 114. P. 254–280. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.08.019>.
- He H., Harris L. (2020) The Impact of Covid-19 Pandemic on Corporate Social Responsibility and Marketing Philosophy. *Journal of Business Research*. Vol. 116. P. 176–182. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.05.030>.
- Rickard J. (2021) *The New Great Depression. Winners and Losers in a Post-Pandemic World*. New York: Portfolio/Penguin.
- Schwab K., Malleret T. (2020) *Covid-19: The Great Reset*. Geneva: Forum Publishing.
- Sheth J. (2020) Impact of Covid-19 on Consumer Behavior: Will the Old Habits Return or Die? *Journal of Business Research*. Vol. 117. P. 280–283. DOI: [10.1016/j.jbusres.2020.05.059](https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.05.059).

Received: 27.05.2021

Некоторые итоги социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа за период 2012–2020 гг.

Матвеева Людмила Константиновна

Кандидат экономических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой стратегического планирования и экономической политики, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: Matveeva3@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: 9070-8979

ORCID ID: [0000-0003-2740-6687](https://orcid.org/0000-0003-2740-6687)

Никифоров Илья Игоревич¹

Аспирант, кафедра стратегического планирования и экономической политики, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: ilya_yes92@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: 8991-2886

Аннотация

Дальний Восток является геостратегической территорией, призванной обеспечить свободный доступ России в развивающийся Азиатско-Тихоокеанский регион. Реализация указанной задачи возможна только при условии синхронизации процессов развития территорий на российском Дальнем Востоке с сопредельными государствами, в том числе посредством использования их конкурентных преимуществ ведения предпринимательской деятельности в сфере логистики, сельского хозяйства, добычи и переработки полезных ископаемых. Понимание этих процессов привело федеральное Правительство к формированию селективных мер государственной поддержки их развития. Настоящее исследование посвящено проблемам существующих диспропорций социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа, а также типологизации и анализу действующих мер государственного регулирования по их устранению. Авторами подчеркивается, что значительное внимание федерального Правительства уделено формированию дополнительных стимулов ведения предпринимательской деятельности на Дальнем Востоке, разработаны и реализуются на территории макрорегиона беспрецедентные в истории современной России льготные налоговые режимы, результатом которых явился общий рост деловой активности, а также увеличение объемов прямых иностранных инвестиций. Проводится мониторинг состояния отраслей экономики и социальной сферы в 2011–2012 гг. к моменту создания Минвостокразвития России, а также анализируется их динамика до 2020 г. Выделяются успехи, которые удалось реализовать в рамках проводимой работы, в числе которых сокращение оттока трудоспособного населения, а также приводятся примеры отдельных проблемных зон в развитии российского Дальнего Востока. При этом авторами рассматриваются различные подходы к развитию подобного рода отстающих территорий в рамках зарубежных и отечественных исследований, а также формулируются предварительные итоги эффективности государственного вмешательства в развитие макрорегиона.

Ключевые слова

Дальний Восток, региональная политика, социальное развитие, экономическое развитие, приоритетные территории, факторы роста регионов, факторный анализ.

Some Results of Far Eastern Federal District Social and Economic Development in 2012–2020

Ludmila K. Matveeva

PhD, Associate Professor, Department of Strategic Planning and Economic Policy, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: Matveeva3@spa.msu.ru

ORCID ID: [0000-0003-2740-6687](https://orcid.org/0000-0003-2740-6687)

Ilya I. Nikiforov²

Postgraduate student, Department of Strategic Planning and Economic Policy, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: ilya_yes92@mail.ru

Abstract

The Russian Far East is a geostrategic territory designed to provide free economic access for Russia to the developing Asia-Pacific region. The implementation of this task is possible only if the processes of territories development in the Russian Far East are synchronized with neighboring states through the use of their competitive advantages of doing business in the field of logistics, agriculture, mining and processing of minerals. Understanding of these processes led the federal government to creating selective measures of state support for their development. This study is devoted to the problems of the existing imbalances in the Far Eastern Federal District socio-economic development. In the article authors analyze the state of economy in the federal district just before the Ministry for the Russian Far East development was created. The article highlights the success that was achieved, including the reduction of the able-bodied population outflow, and provides examples of certain problem areas in the development of the Russian Far East. At the same time, the authors consider various approaches to the development of such lagging territories within the framework of foreign and domestic studies, and formulate preliminary results of state activities effectiveness for the Russian Far East development.

Keywords

The Russian Far East, regional policy, social development, economic development, priority territories, regional growth factors, factor analysis.

¹ Корреспондирующий автор.

² Corresponding author.

Введение

Территориальные диспропорции социального и экономического развития отдельных государств, а также предпринимаемые органами государственной власти и управления меры по их устранению являются значимым объектом исследований отечественных и зарубежных авторов. Интерес к подобным исследованиям усилился с начала XX века, когда в период между двумя мировыми войнами произошел значительный рост участия государства в регулировании экономики [Хиггс 2010, 9].

В первую очередь речь идет о том, что государства, стремясь компенсировать негативные социальные и экономические последствия мирового кризиса, вынуждены применять различные меры поддержки наиболее уязвимых групп населения и хозяйствующих субъектов. Для целей оказания этой помощи расширяются штаты ведомств и их полномочия [Там же, 11]. Однако следует признать, что возвращение к докризисному состоянию для указанных органов представляет сложности двух порядков:

- кадровые — для выполнения функций по регулированию новых полномочий расширяются штаты органов государственной власти и управления, и, соответственно, их сокращение встречает организованное сопротивление изменениям;
- организационные — для выполнения функций по регулированию новых полномочий также вносятся изменения в функционал ведомств, которые получают соответствующее финансирование на их реализацию. Однако получение такого финансирования потребовало значительного приложения сил для обоснования необходимости перед финансово-экономическим блоком, и, соответственно, отказ от них в настоящее время с учетом риска повторения кризисной ситуации и необходимости экстренного реагирования вызывает появление «заснувших полномочий» (полномочий органов государственной власти, которые предусмотрены их регламентом (положением), но которые фактически не используются).

На сегодняшний день наиболее ярким примером увеличения государственного вмешательства в частную жизнь граждан является беспрецедентный контроль со стороны в первую очередь учреждений здравоохранения за передвижением граждан в рамках реализации мер по борьбе с распространением коронавирусной инфекции [Зубаревич 2021, 50].

Не менее важным остается и вопрос, касающийся государственных дотаций (пособий) отдельным социально уязвимым категориям граждан. Последние исследования [Besot, Inwood 2020, 186] показывают, что увеличение их объемов выше прожиточного минимума приводят к формированию деструктивных для общества тенденций, проявляющихся в расширении категорий получателей соответствующих благ, в том числе без видимых на то оснований. С другой стороны, такие меры позволяют обеспечить финансовую безопасность для граждан в случае наступления временной нетрудоспособности [Men et al. 2021, 7], в том числе формируя дополнительные стимулы для ведения предпринимательской деятельности, предполагающей повышенные риски.

Вместе с тем одним из ключевых вопросов экономического, а за ним и социального развития территорий является отношение потенциальных инвесторов к сбережению или потреблению накопленных денег, а также возникающие в связи с инвестиционной деятельностью риски, связанные с возможной потерей вложенных средств [Кейнс 2013, 56].

Однако, если речь идет о создании условий для социального развития отстающих территорий и применения соответствующих мер со стороны правительства, существует достаточно консолидированная позиция большинства исследователей, признающих необходимость государственного вмешательства, в том числе посредством использования методов налогового стимулирования к развитию социальной инфраструктуры, а также прямых капиталовложений [Исаев 2017, 27]. При этом очень важно определить, что понимается под «социальным развитием» и «отстающими территориями».

Социальное развитие — широкий спектр вопросов, включающих качество образования, искоренение нищеты, создание новых рабочих мест и касающихся кооперативов, процесса старения человека, молодежи, семьи, социальной интеграции, инвалидности, коренных народов мира и гражданского общества³.

В отечественной подзаконной базе закреплен термин «приоритетные территории»⁴, под которым понимаются территории субъектов Российской Федерации, на которых реализуются

³ Социальное развитие // ООН [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/development/desa/ru/key-issues/social.html> (дата обращения: 15.05.2021).

⁴ Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 N 588 (ред. от 14.05.2021) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103481/ (дата обращения: 03.05.2021).

государственные программы, включенные в раздел IV «Сбалансированное региональное развитие» перечня государственных программ Российской Федерации⁵, за исключением государственной программы «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».

Приоритетные территории, определенные выше, возможно разделить на два типа. Первые в силу разных, в том числе исторических, причин имеют существенное отставание по некоторым социально-экономическим показателям от среднероссийских значений (Дальний Восток, Северный Кавказ, Арктика). Территории второго типа носят эксклавный характер в значительной мере политически и географически оторваны от основной территории Российской Федерации (Калининградская область, Республика Крым).

Существующие различия между территориями обуславливают необходимость применения различных мер государственного вмешательства для обеспечения их устойчивого развития. Перечни и типологии таких мер [Nijkamp, Abreu 2020, 298] становились предметом множества исследований в XX веке, когда проблема сверхразвитости и отставания отдельных территорий в рамках одного государственного образования начала представляться катастрофически большой [Леонов 2017, 45].

В силу разных причин большой вклад в развитие региональной экономики как отдельной отрасли науки внесли советские ученые. Советская экономика, основанная на формировании балансовых моделей «выпуск-затраты», предполагала построение производственных цепочек во всех отраслях в масштабе целой страны [Ведута 2016, 109]. Такие расчеты требовали развития подходов к районированию, разработке поправочных территориальных коэффициентов и многого другого, что предопределило необходимость изучения различных аспектов регионов и как административных единиц, и как географических детерминант.

В несколько ином ключе шло формирование исследований региональной экономики зарубежными авторами [Dumbrell et al. 2020, 3]. В рамках рыночной экономики, в которой основной продукт создается предпринимателями, необходимость государственного регулирования связана только с теми его аспектами, которые традиционно принято называть «провалами рынка». В частности, проблемы чрезмерного накопления капиталов за счет неэквивалентного обмена в рамках одной экономической системы в силу монополизации отдельных отраслей экономики, например железнодорожных перевозок. Именно поэтому роль региональной экономики здесь изначально была построена по принципу необходимости нивелирования отрицательных аспектов ведения предпринимательской деятельности, будь то антимонопольный акт Шермана, направленный против ограничения отдельными игроками свободы торговли и получения ими сверхприбыли за счет населения отдельных территорий, или поправка X к Конституции США⁶, предполагающая, что полномочия, не делегированные федерацией и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются соответственно за штатами.

В свою очередь, во второй половине XX века М. Портер вернулся к изучению конкурентных преимуществ отдельных стран, только в региональном разрезе. Так, в силу сложившейся архитектуры производства на определенной территории формируются уникальные условия для ведения определенного вида хозяйственной деятельности. Умелое использование таких территориальных преимуществ позволяет обеспечить конкурентные преимущества на открытом рынке [Портер 2005, 37].

Таким образом, мы видим два принципиально противоположных подхода, один из которых предполагает хаотичное формирование рыночной структуры в регионе, конкурентные преимущества которого формируют его товарную специализацию, и второй подход, исходящий из эффекта от масштаба реализуемых проектов на уровне целого государства и позволяющего нивелировать диспропорции территориального развития за счет распределения издержек и общего снижения эффективности, определяемой как соотношение расходов и доходов.

Вместе с тем стоит признать эвристическую ценность обоих подходов, результаты исследований в этих направлениях позволили значительно расширить границы научного познания в сфере изучения природы и структуры экономики отдельных административно-территориальных единиц.

С учетом особенностей развития нашего государства особое внимание уделялось, уделяется и, вероятно, будет уделяться вопросу выравнивая социально-экономического развития отдельных территорий. В силу разных причин в России вполне успешные регионы могут соседствовать с регионами, в которых десятилетиями прослеживаются негативные тенденции.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 N 1950-р (ред. от 28.05.2021) «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106979/ (дата обращения: 03.05.2021).

⁶ The Constitution of The United States // Constitution Annotated [Электронный ресурс]. URL: <https://constitution.congress.gov/constitution/> (дата обращения: 12.05.2021).

В первую очередь вопрос обеспечения развития отстающих регионов связан с необходимостью предоставления минимального объема социальных услуг населению на всей территории страны. Ситуация, с которой столкнулась сегодняшняя Россия, показывает, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации не всегда справляются с возложенными на них полномочиями и население этих отстающих территорий⁷ вынужденно недополучает отдельные виды благ.

Тем не менее вопрос о возможностях, а также о пределах нивелирования рисков, связанных с развитием приоритетных территорий, со стороны органов государственной власти все еще остается дискуссионным.

С одной стороны, формирование благоприятной среды для ведения предпринимательской деятельности в определенных сферах ведет к развитию этих сфер деятельности, как следствие — к увеличению налоговой базы большинства уплачиваемых организациями налогов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Кроме того, условия благоприятной среды содействуют получению иных мультипликативных эффектов, в том числе связанных с увеличением занятости населения, повышением покупательной способности и пр.

С другой стороны, как показывает исследование [Портер и др. 2005], в Японии поддержка со стороны государства отдельных отраслей экономики, как и экономики в целом, приводит к излишнему регулированию экономики, чрезмерному влиянию бюрократического аппарата на принятие решений в коммерческих компаниях, формированию поведения этих компаний, направленного на постоянное получение помощи от государства, в том числе финансовой, снижению средней по отрасли производительности труда и в результате к невозможности для этих отраслей конкурировать на международной арене.

В связи с этим особенно важным представляется проведение глубокого анализа пределов допустимого (возможного) вмешательства государства в экономические процессы.

Основания для новых подходов по развитию Дальнего Востока

Формирование в 2012 г. необходимости разработки новых подходов к обеспечению устойчивого развития Дальнего Востока обусловлено несколькими факторами:

- геополитическим — необходимость обеспечения присутствия России как одной из великих держав в растущем Азиатско-Тихоокеанском регионе, а также решения территориальных споров и снятие рисков их роста;
- экономическим — бурный рост «азиатских тигров» в 1980–1990 гг. привел к глобальному изменению структуры мировой экономики, что обусловило необходимость наращивания экономического потенциала российского Дальнего Востока, модернизации его материально-технической базы и развития инфраструктуры в целях обеспечения синхронизации России с этими процессами;
- политическим — долгое отсутствие внимания на федеральном уровне к процессам криминализации макрорегиона, ухудшение доступности социальных благ и многого другого создали опасную для федерального центра протестную среду, в первую очередь в крупных агломерациях, которые в советскую эпоху обеспечивали бурное развитие этого региона;
- социальным — разница в возможности получения гражданами отдельных социальных благ в регионах начала достигать катастрофических размеров и провоцировать рост недовольства населения.

Указанные факторы стали основанием как для федерального правительства, так и для правительств субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа (ДФО), для принятия первоочередных мер, направленных на развитие потенциала ДФО, включая разработку и реализацию стратегий социально-экономического развития региона в целом и его отдельных субъектов. При этом стратегии должны были базироваться на единых методологических подходах, сбалансированности долгосрочных планов действий, направленных на развитие потенциала ДФО, включая решение наиболее острых проблем:

- недопущение оттока численности населения, обеспечение достойного уровня его доходов как основных составляющих для дальнейшего развития человеческого капитала;
- использование различных инструментов для привлечения инвестиций как фактора экономического развития, создания новых производств и рабочих мест, повышения привлекательности ДФО для укрепления позиций России в Тихоокеанском регионе.

⁷ Отстающие территории — это территория одного или нескольких субъектов Российской Федерации, показатели социально-экономического развития которых, в том числе демографические, на протяжении длительного времени (5 и более лет) демонстрируют отсутствие положительной динамики.

Состояние реализации стратегии социально-экономического развития ДФО

В современной России отсутствуют единые подходы к разработке ключевых документов стратегического планирования, скоординированной политики в части социально-экономического развития регионов страны. В первую очередь это касается отсутствия ключевого документа стратегического планирования в рамках действующей системы координат — стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, которая должна определять⁸:

- текущую социально-экономическую ситуацию и степень достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;
- цели социально-экономического развития Российской Федерации и целевых показателей на долгосрочный период, а также условия, факторы их достижения и ограничения и риски при их достижении с учетом задач обеспечения национальной безопасности страны;
- приоритеты и основные задачи социально-экономической политики на долгосрочный период, обеспечивающие достижение целей социально-экономического развития Российской Федерации и национальную безопасность страны;
- приоритеты и направления регионального развития России;
- позиции Российской Федерации в мировой экономике и их изменения на долгосрочный период;
- направления основных реформ и программ, необходимых для достижения целей социально-экономического развития страны;
- основные направления, мероприятия и механизмы реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации.

Как правило, разрабатываемые документы стратегического планирования должны выражать некое видение будущего развития страны, отраслей и ее отдельных регионов. Однако фактически мы видим, что ключевые документы визионерского видения развития, например Стратегия пространственного развития Российской Федерации⁹ или Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года¹⁰, являются отражением действующих мер государственного регулирования и не дают представления о планах по их совершенствованию [Зубаревич 2019, 139].

Указанная ситуация характерна и для документов стратегического планирования развития Дальнего Востока: Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года¹¹; государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа»¹²; Указа Президента Российской Федерации «О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока»¹³.

На территории Дальневосточного федерального округа, за которым, в соответствии со Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, закреплён статус приоритетной геостратегической территории, реализуются также мероприятия иных документов стратегического планирования, таких как государственные программы «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», «Содействие занятости населения», «Развитие культуры» и другие, в рамках которых выделены так называемые «приоритетные разделы».

Вместе с тем необходимо отметить, что само наличие такого большого количества документов, отражающих значимость Дальнего Востока для страны, существование отдельного федерального органа исполнительной власти, занимающегося этими вопросами, отдельного управления в Аппарате

⁸ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 N 172-ФЗ (последняя редакция). Пункт 7 статьи 16 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 18.04.2021).

⁹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р // Правительство РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVAIqUfT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения: 12.05.2021).

¹⁰ Указ Президента РФ от 09.10.2007 N 1351 (ред. от 01.07.2014) «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_71673/ (дата обращения: 12.05.2021).

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 N 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_96571/ (дата обращения: 12.05.2021).

¹² Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 308 (ред. от 23.03.2021) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162190/ (дата обращения: 12.05.2021).

¹³ Указ Президента Российской Федерации от 26 июня 2020 г. № 427 «О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202006260029> (дата обращения: 12.05.2021).

Правительства Российской Федерации, профильных комитетов в обеих палатах Федерального Собрания Российской Федерации, безусловно, подчеркивают заинтересованность со стороны государства в обеспечении развития ДФО.

Отдельно стоит отметить, что во всех субъектах ДФО приняты и реализуются региональные стратегии социально-экономического развития. Однако их горизонты планирования различны: так, для Амурской области стратегия разработана до 2025 г., Забайкальского, Камчатского, Приморского и Хабаровского краев, Магаданской области, Еврейской автономной области и Чукотского автономного округа — до 2030 г., Республики Саха (Якутия) — до 2032 г., Республики Бурятия и Сахалинской области — до 2035 г.

При этом разница в горизонтах планирования вовсе не является главной проблемой указанных стратегий. Важно заметить, что в региональных стратегиях полностью отсутствует компонент, связанный с мультипликаторами развития сопредельных регионов: например, в Стратегии социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2030 года¹⁴ отсутствует информация о реализации крупнейших проектов в области судостроения и переработки углеводородов, которые реализуются в Приморском крае и Амурской области соответственно.

В целом можно констатировать, что верхнеуровневые документы стратегического планирования как на федеральном, так и на уровне субъектов Российской Федерации продолжают оставаться производными от отраслевых документов стратегического планирования (государственные программы), что снижает эффективность государственного управления в целом.

Некоторые итоги социального развития ДФО и реализации социальных программ

Одной из ключевых проблем реализации потенциала ДФО связана с негативными процессами миграционных потоков населения. Отсутствие государственной поддержки, а также действие негативных факторов привело к значительному сокращению численности населения Дальнего Востока в период с 1990 по 2011 гг. на 2,05 млн человек, или на 19,7% (РФ — 3,3%)¹⁵, при этом доля молодежи снизилась на 24,3% (РФ — 4,9%)¹⁶. Численность населения Чукотского автономного округа снизилась в 3,2 раза, Магаданской области — в 2,5 раза¹⁷.

Не менее важной являлась также проблема отставания развития экономического потенциала макрорегиона. К 2011 г. валовый региональный продукт регионов Дальнего Востока составил 2,9 трлн рублей, увеличившись в 17,2 раза по сравнению с 1998 г. (168,2 млрд рублей)¹⁸. Однако темпы его роста значительно уступали среднероссийским, которые составили за этот период 20,1 раза¹⁹.

Вместе с тем отмечается сохранение превышения среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников в целом по экономике субъектов ДФО над соответствующим показателем по Российской Федерации, однако с 2004 г. отмечается отставание от показателя г. Москвы — субъекта Российской Федерации, демонстрирующего превышение по большинству показателей социально-экономического развития. Данный разрыв ежегодно снижается, и если в 2000 г. среднемесячная номинальная заработная плата по ДФО составляла 140% от среднероссийского показателя, то в 2011 г. она составила 125% от среднероссийского показателя, а к 2019 г. — только 118% (Рисунок 1).

¹⁴ Постановление Правительства Хабаровского края от 13 июня 2018 г. № 215-пр об утверждении «Стратегии социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=%20180022887&backlink=1&nd=180121225> (дата обращения: 12.05.2021).

¹⁵ Численность постоянного населения по возрасту на 1 января // Центральная База Статистических Данных [Электронный ресурс]. URL: https://www.gks.ru/dbscripts/cbsd_internal/DBInet.cgi?pl=2409019 (дата обращения: 05.05.2021).

¹⁶ Там же.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Валовый региональный продукт в основных ценах (ОКВЭД-2007) // Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/33379> (дата обращения: 05.07.2021).

¹⁹ Там же.



Рисунок 1. Динамика роста среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в целом по субъектам ДФО, г. Москве и Российской Федерации за 2000–2019 гг., руб.²⁰

Фактически же, если исходить из действующей методологии определения, рост среднемесячной заработной платы населения ДФО не соответствует росту стоимости базовых услуг и потребительской корзины в макрорегионе. Так, приказом Росстата от 30 декабря 2014 г. № 734²¹ утверждена официальная статистическая методология организации статистического наблюдения за потребительскими ценами на товары и услуги и расчета индексов потребительских цен, которая в том числе определяет методику расчета стоимости условного (минимального) набора продуктов питания и наблюдения за ней, которая отражает межрегиональную дифференциацию уровней потребительских цен на продукты питания, входящие в него. При ее расчете используются единые, установленные в целом по Российской Федерации, условные объемы потребления продуктов питания и средние потребительские цены на них по субъектам Российской Федерации. Используемые в расчетах веса являются условными и не ставят задачи отразить реальные объемы потребления товаров в данный момент времени. В состав условного (минимального) набора продуктов питания включено 33 наименования продовольственных товаров. Данные о стоимости набора определяются в расчете на одного человека в месяц.

В соответствии с указанными наблюдениями, в период с 2001 по 2013 гг. стоимость условного (минимального) набора продуктов питания в целом по России выросла в 3,4 раза, по г. Москве — 3,2 раза, в то время как по субъектам ДФО указанный рост составил 3,6 раза. При этом стоит учитывать, что базовая (на 2001 г.) стоимость условного (минимального) набора продуктов питания по ДФО на 45% превышала соответствующий показатель в среднем по РФ (Рисунок 2).

В 2021 г. рост стоимости условного (минимального) набора продуктов питания к базовому периоду в ДФО уже составил 8,6 раза, в среднем по РФ — 5,7 раза, в г. Москве — 7 раз. Таким образом, фиксируется постепенное ухудшение возможности приобретения даже минимального набора продуктов питания жителями ДФО (Рисунок 2).

²⁰ Составлено автором на основе Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников в целом по экономике Российской Федерации в 1991–2021 гг. // Росстат [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/labor_market_employment_salaries (дата обращения: 23.05.2021).

²¹ Приказ Росстата от 30.12.2014 № 734 (ред. от 27.11.2019) «Об утверждении Официальной статистической методологии организации статистического наблюдения за потребительскими ценами на товары и услуги и расчета индексов потребительских цен» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174490/ (дата обращения: 14.05.2021).

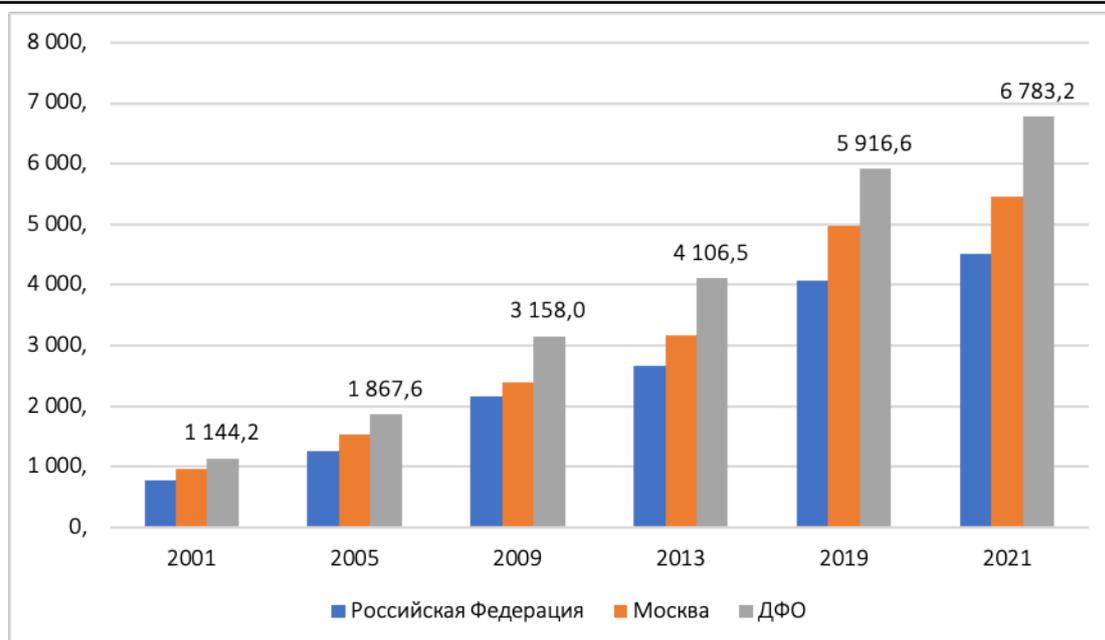


Рисунок 2. Динамика роста стоимости условного (минимального) набора продуктов питания по состоянию на январь месяц в период 2001–2021 гг. в ДФО, РФ и г. Москве, руб.²²

Однако, как представляется, куда более важной проблемой для макрорегиона является массовый отток населения, в первую очередь находящегося в трудоспособном возрасте. За период с 2000 по 01.01.2019 с территории субъектов ДФО выбыло 5 198 834²³ человек, из которых: моложе трудоспособного возраста — 807 476 человек; трудоспособного возраста — 3 882 768 человек; старше трудоспособного возраста — 508 590 человек. За указанный период прибыло 4 568 107 человек, из которых: моложе трудоспособного возраста — 700 568 человек; трудоспособного возраста — 3 486 527 человек; старше трудоспособного возраста — 381 012 человек. Динамика миграционных потоков представлена на Рисунке 3.

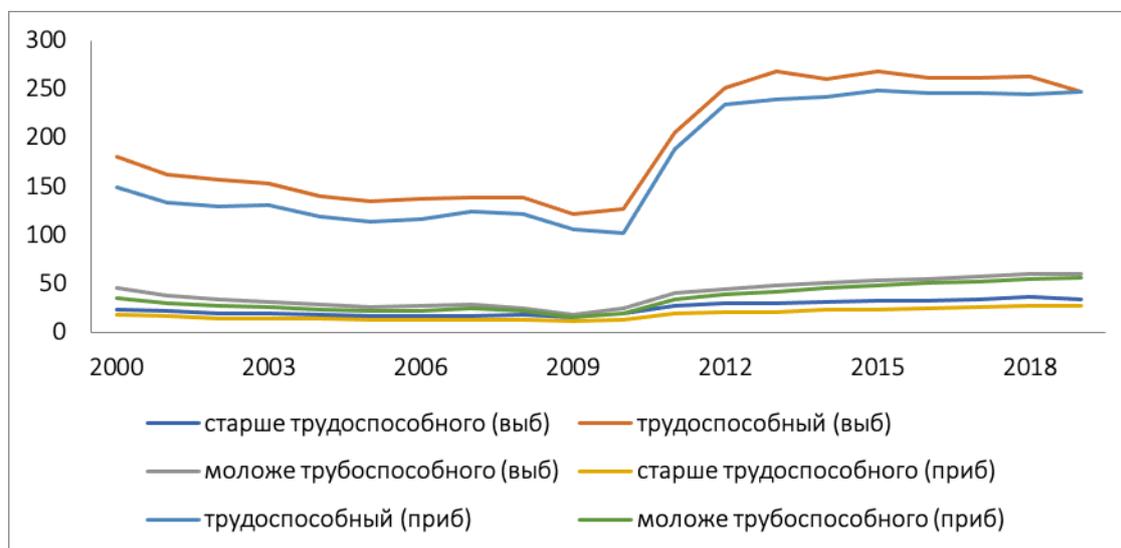


Рисунок 3. Динамика миграционных потоков в целом по ДФО за период 2000–2019 гг., человек²⁴

Следует отметить, что в 2010–2011 гг. происходит резкий рост оттока-притока лиц, находящихся в трудоспособном возрасте. Указанное изменение в первую очередь затрагивает Сахалинскую область (рост прибывших в 2011 г. по сравнению с 2010 г. составил 2,7 раза) и Приморский край (2,6 раза), что

²² Источник: Стоимость условного (минимального) набора продуктов питания // Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/31481> (дата обращения: 14.05.2021).

²³ Число выбывших по полу, возрасту и потокам передвижения // Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/58614> (дата обращения: 14.05.2021).

²⁴ Составлено автором на основе Число выбывших по полу, возрасту и потокам передвижения // Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/58614> (дата обращения: 14.05.2021); Число прибывших по полу, возрасту и потокам передвижения // Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/586143> (дата обращения: 14.05.2021).

обусловлено реализацией проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2» (Сахалинская область) и строительством объектов для АТЭС-2012 (Приморский край), потребовавших привлечения соответствующих трудовых ресурсов.

В 2019 г. достигнут паритет по численности лиц, находящихся в трудоспособном возрасте, выбывших (246 884 человек) и прибывших (247 110 человек) в регионы ДФО, что фактически является одним из результатов усилий, предпринимаемых государством, по повышению качества жизни на Дальнем Востоке, а также формированию точек притяжения инвестиций.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 13 октября 2017 г. № Пр-2064²⁵ Минвостокразвития России совместно с субъектами ДФО с 2018 года реализует Планы социального развития центров экономического роста (далее — Планы). Определено 58 центров экономического роста, которые охватывают 6,6 млн населения Дальнего Востока (81% от численности населения макрорегиона)²⁶.

На заседаниях Подкомиссии по вопросам реализации инвестиционных проектов на Дальнем Востоке под председательством Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Ю.П. Трутнева определены приоритетные мероприятия, которые будут реализованы в течение 2018–2021 гг. в центрах экономического роста²⁷.

Объем средств федерального бюджета в 2018–2021 гг.²⁸ на реализацию мероприятий центров экономического роста составляет 95,7 млрд рублей, в том числе в 2018 году — 23,8 млрд рублей; 2019 году — 37,3 млрд рублей; 2020 году — 27,0 млрд рублей; 2021 году — 7,6 млрд рублей.

Реализация указанных мероприятий по социальному развитию центров экономического роста направлена на строительство объектов социальной инфраструктуры, обеспечение дополнительных социальных гарантий, в том числе в части предоставления жилья отдельным категориям граждан. Вместе с тем фактически реализация указанных мероприятий направлена на сокращение отставания плотности социальной инфраструктуры в отдельных населенных пунктах дальневосточных регионов от показателей административных центров, что тем не менее не позволяет достичь среднероссийского уровня.

Отдельно стоит выделить социальную инициативу Правительства Российской Федерации²⁹ — программу «Дальневосточный гектар», по которой каждый гражданин имеет право безвозмездно в упрощенном порядке получить земельный участок в Дальневосточном федеральном округе площадью 1 га для освоения, поселения и предпринимательской деятельности.

Указанная инициатива формализована в Федеральном законе от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ³⁰. Отдельно стоит отметить, что в силу буквальной трактовки пункта 1 статьи 8 № 119-ФЗ земельный участок может использоваться гражданином, которому он предоставлен в безвозмездное пользование, для осуществления любой не запрещенной федеральным законом деятельности. Фактически программа «Дальневосточный гектар» призвана упростить процедуру получения земельных участков на Дальнем Востоке, а также сформировать дополнительные стимулы для сокращения оттока населения.

По данным федеральной информационной системы «[На Дальний Восток](#)», по состоянию на 14 марта 2021 г. выдано 90 281 участков в рамках программы. Среди участников программы большинство предполагает осуществление индивидуального жилищного строительства. В то же время часть участников программы планирует реализацию инвестиционных проектов, направленных на использование уникального потенциала Дальнего Востока, среди которых, например, создание туристического центра в японском стиле³¹ или открытие туристического кластера у подножия вулканов³².

²⁵ Об обеспечении выполнения поручений Президента России по итогам заседания президиума Государственного совета 6 сентября 2017 года // Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/orders/selection/404/29772/> (дата обращения: 14.05.2021).

²⁶ О социальном развитии центров экономического роста на Дальнем Востоке // Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/37552/> (дата обращения: 14.05.2021).

²⁷ Там же.

²⁸ Федеральный закон от 05.12.2017 N 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284360/ (дата обращения: 14.05.2021).

²⁹ Дальневосточный гектар // Правительство Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/728/events/> (дата обращения: 14.05.2021).

³⁰ Федеральный закон «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 01.05.2016 N 119-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_197427/ (дата обращения: 14.05.2021).

³¹ Туристический центр в японском стиле // Дальневосточный гектар [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--80aagvgioeoa2bo7l.xn--p1ai/best-practice/view?id=8> (дата обращения: 14.05.2021).

³² Получатель «дальневосточного гектара»: мы сделаем комфортный отдых на вулканах доступным // Дальневосточный гектар [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--80aagvgioeoa2bo7l.xn--p1ai/news/detail?id=731> (дата обращения: 14.05.2021).

Не менее важной социальной программой является «Дальневосточная ипотека». В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2019 г. № 1609³³ (далее — Программа) ипотечный кредит на приобретение или строительство жилых помещений (квартир, домов) на территории субъектов ДФО предоставляется:

- гражданам Российской Федерации, состоящим в браке между собой, где оба супруга не достигли возраста 36 лет;
- гражданину Российской Федерации, не достигшему возраста 36 лет, не состоящему в браке и имеющему ребенка, который на дату заключения кредитного договора не достиг возраста 19 лет;
- гражданину Российской Федерации (без ограничения по возрасту), которому предоставлен земельный участок в соответствии с № 119-ФЗ;
- гражданину Российской Федерации, переехавшему на работу из других субъектов Российской Федерации в рамках реализации региональных программ повышения мобильности трудовых ресурсов в субъекты ДФО.

Общая сумма выделяемых кредитов до 2025 года по указанной Программе планируется в объеме до 450 млрд рублей (включительно)³⁴.

По данным ДОМ.РФ³⁵, по состоянию на 29 апреля 2021 г. на территории ДФО выдано 17 214 ипотечных кредитов на сумму 70,2 млрд рублей, или 15,6% от лимитов программы. Средняя сумма одного кредита в рамках программы составляет 3,6 млн рублей.

В период с 2021 по 2024 гг.³⁶ на территории ДФО планируется ввод в действие 290 домов с общей жилой площадью 2 186 тыс. кв. м. на 44 тыс. квартир. Таким образом, средний размер одной квартиры составит 49,7 кв. м. В целом это соответствует средней площади жилой единицы, строящейся в Российской Федерации, которая составила на 01.01.2020 также 49,7 кв. м. (в Москве — 57,8 кв. м.) и которая будет сохранять указанный размер в связи с ростом стоимости 1 кв. м. в ближайшее будущее³⁷.

Инструменты привлечения инвестиций, их влияние на некоторые экономические показатели развития ДФО

Дальнейшее развитие ДФО напрямую связано с созданием условий по привлечению инвестиций. Среди наиболее значимых решений по созданию инновационных инструментов по привлечению инвестиций на Дальний Восток стоит выделить следующие специальные налоговые режимы: территории опережающего социально-экономического развития (далее — ТОР)³⁸; свободный порт Владивосток (далее — СПВ)³⁹.

Существенным различием между указанными режимами является то, что минимальный объем инвестиций для резидентов ТОР составляет 500 тыс. руб., в то время как для резидентов СПВ — 5 млн руб. Таким образом, учитывая тот факт, что недостающий объем привлекаемых инвестиций можно покрыть за счет кредита под 5% (2%) годовых, выдаваемых АО «Фонд развития Дальнего Востока» (ФРДВ), можно говорить о том, что выбор между ТОР и СПВ зависит в первую очередь от локации предполагаемого проекта.

³³ Постановление Правительства РФ от 07.12.2019 N 1609 (ред. от 21.09.2020) «Об утверждении условий программы «Дальневосточная ипотека» и внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 г. N 1713-р» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339796/ (дата обращения: 14.05.2021).

³⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2019 г. № 1609 «Об утверждении условий программы «Дальневосточная ипотека» и внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 г. № 1713-р» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339796/ (дата обращения: 14.05.2021).

³⁵ Программа Дальневосточная ипотека // ДОМ.РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--d1aqf.xn--p1ai/mortgage/dalnevostochnaya-ipoteka/> (дата обращения: 04.05.2021).

³⁶ Основные показатели жилищного строительства // Единая информационная система жилищного строительства [Электронный ресурс] URL: https://xn--80az8a.xn--d1aqf.xn--p1ai/%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/%D0%BF%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%B8_%D0%B6%D0%B8%D0%BB%D1%89%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0 (дата обращения: 14.05.2021).

³⁷ Аналитический обзор «Строительство жилья профессиональными застройщиками» // ЕРЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://erzf.ru/images/repfile/14409672001REPFILE.pdf> (дата обращения: 13.05.2021).

³⁸ Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/ (дата обращения: 14.05.2021).

³⁹ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182596/ (дата обращения: 14.05.2021).

С точки зрения назначения режим ТОР предполагает утверждение Правительством Российской Федерации⁴⁰ перечня видов экономической деятельности, при осуществлении которых действует особый правовой режим осуществления предпринимательской деятельности, в то время как режим СПВ позволяет заниматься любым видом экономической деятельности и с этой точки зрения более универсален. ТОРы в большей степени ориентированы на создание промышленных производств, транспортно-логистических предприятий, предприятий по переработке древесины, пищевой промышленности.

При этом стоит помнить об основных мотивах, которыми руководствуются инвесторы при вложении своих средств в экономику Дальнего Востока:

- 1) возможность получения прибыли в максимально комфортных для ведения бизнеса условиях;
- 2) «единое окно» для получения большинства государственных услуг;
- 3) перспектива получения мер государственной поддержки при строительстве объектов капитального строительства и подведении необходимой инфраструктуры вкуче со значительными налоговыми послаблениями;
- 4) наличие функционирующей системы институтов развития, которые оказывают содействие в поиске работников (АНО «Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке и в Арктике»), в получении дешевых кредитов (АНО «Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта» и ФРДВ) и пр.

Таким образом, инвестор сокращает издержки на подбор кадров, получение заемных средств, разработку финансовой модели, получает участок с готовой инфраструктурой для создания собственного производства и минимизирует контакты с контрольно-надзорными органами и иными бюрократическими структурами.

Всего на Дальнем Востоке создано 20 ТОР, которые привлекли 448 резидентов с общим объемом инвестиций 3,09 трлн рублей. В рамках существующих ТОР планируется создать более 76,8 тыс. новых рабочих мест⁴¹.

Режим СПВ распространен на территории 22 муниципальных образований пяти субъектов ДФО⁴², что позволило привлечь 1 951 инвестора с общим объемом инвестиций 969,9 млрд рублей с планируемым обязательством со стороны инвесторов по созданию более 92,2 тыс. новых рабочих мест⁴³.

Безусловным достижением проводимой политики по привлечению инвестиций на Дальний Восток является резкий рост объемов иностранных инвестиций. В период с 2015 г. (начало реализации режимов ТОР и СПВ) по 2020 г. рост остатков прямых иностранных инвестиций в ДФО составил 78% (в среднем по РФ — 58%) (Рисунок 4). Важно отметить, что большая часть прямых иностранных инвестиций ДФО концентрируется в Сахалинской области (около 86,4% совокупного объема остатков прямых иностранных инвестиций в ДФО).

⁴⁰ Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». Подпункт 1 пункта 2 статьи 3 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/ (дата обращения: 14.05.2021).

⁴¹ Территории опережающего развития // Минвостокразвития России [Электронный ресурс]. URL: <https://minvr.gov.ru/activity/territorii-operezhayushchego-razvitiya/> (дата обращения: 14.05.2021).

⁴² Статья 4 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182596/ (дата обращения: 14.05.2021).

⁴³ Свободный порт Владивосток // Минвостокразвития России [Электронный ресурс]. URL: <https://minvr.gov.ru/activity/svobodnyy-port-vladivostok/> (дата обращения: 14.05.2021).

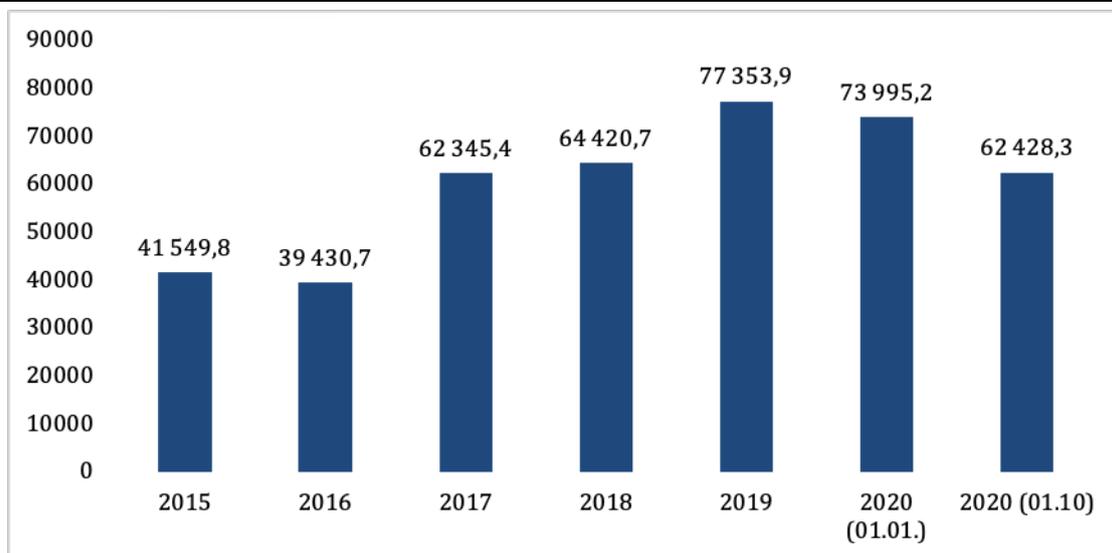


Рисунок 4. Остатки прямых иностранных инвестиций в ДФО, млн долл. США⁴⁴

Сравнение роста инвестиций в основной капитал в среднем по РФ и ДФО в период с 2000 по 2020 гг. также демонстрирует возрастающий их рост в российском Дальнем Востоке (Рисунок 5).



Рисунок 5. Динамика роста инвестиций в основной капитал в среднем по РФ и ДФО, в %⁴⁵

На улучшение инвестиционного климата на Дальнем Востоке в значительной мере повлияло внедрение специальных налоговых режимов ТОР и СПВ, что позволит суммарно привлечь порядка 4 трлн рублей инвестиций в перспективе до 2025 г.

Институты развития Дальнего Востока, созданные в соответствии с 32 статьей Федерального закона № 73-ФЗ, также сыграли важную роль в финансировании и поддержке проектов, реализуемых в рамках ТОР и СПВ, привлечении новых резидентов и обеспечении резидентов ТОР и СПВ трудовыми ресурсами.

⁴⁴ Составлено авторами на основе Остатки по субъектам Российской Федерации в разрезе инструментов и стран-партнеров // Банк России [Электронный ресурс]. URL: https://cbr.ru/vfs/statistics/credit_statistics/direct_investment/13-dir_inv.xlsx (дата обращения: 14.06.2021).

⁴⁵ Составлено авторами на основе Инвестиции в основной капитал по субъектам Российской Федерации // Росстат [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/invest_sub.xlsx (дата обращения: 14.03.2021).

Вместе с тем институциональная структура, в которой существовало три отдельных организации, частично дублировавшие направления работы, которые содержали внушительный административно-управленческий персонал в относительно небольших организациях, безусловно требовала реформирования.

Так, в соответствии с решением Правительства Российской Федерации⁴⁶, три института развития Дальнего Востока — АНО «Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке и в Арктике», АНО «Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта» и АО «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики» объединены в единый институт развития Дальнего Востока, что, безусловно, должно способствовать повышению его эффективности.

Период с 2000 по 2019 гг. отмечается опережающим ростом показателя инвестиций в основной капитал в ДФО по сравнению со среднероссийскими значениями, что позволило значительно быстрее модернизировать отдельные виды производств.

В абсолютных значениях доля ДФО в общем объеме инвестиций в основной капитал по стране в среднем с 2000 по 2020 гг. составляет 7,9% (2000 г. — 5,4%, 2020 г. — 8,6%). Пиковые значения роста приходятся на 2010–2012 гг. и 2018–2019 гг., которые объясняются строительством объектов АТЭС и началом реализации крупных инвестиционных проектов ТОР и СПВ соответственно (Рисунок 5).

Важно также понимать, что деятельность институтов развития Дальнего Востока в основном направлена на привлечение инвестиций в несырьевые отрасли экономики ДФО, которые за последние 20 лет существенно уменьшили свои доли в структуре валовой добавленной стоимости ДФО.

В период с 2005 по 2015 гг. доля добычи полезных ископаемых в валовой добавленной стоимости, произведенной на территории субъектов ДФО, увеличилась с 14,9% до 28,2%, и это с учетом того, что в целом по Российской Федерации произошло снижение с 12,8% до 11,2%⁴⁷ (Рисунок 6).

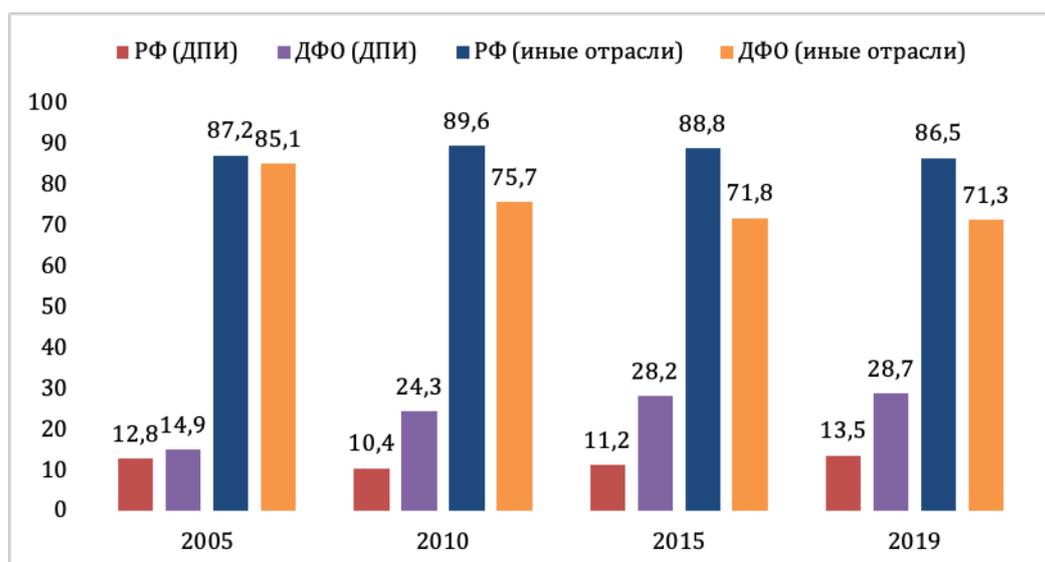


Рисунок 6. Динамика изменения доли добычи полезных ископаемых в структуре валовой добавленной стоимости экономики ДФО и в среднем по РФ, %⁴⁸

Благодаря усилиям, направленным на поддержку несырьевых отраслей экономики ДФО, в период с 2015 по 2019 гг. произошло снижением темпов роста доли добычи полезных ископаемых в экономике макрорегиона при условии продолжения его роста в абсолютных значениях.

Вместе с тем следует особо отметить, что в трех регионах ДФО доля добычи полезных ископаемых в структуре экономики превышает 40% — это Сахалинская область (64,2%), Республика Саха (Якутия) (50,6%), Магаданская область (45,2%)⁴⁹. Таким образом, экономическое благополучие указанных регионов напрямую зависит от добывающего сектора экономики: для Республики Саха (Якутия) и

⁴⁶ Распоряжение Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 3710-р «Об институтах развития» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_373570/ (дата обращения: 21.05.2021).

⁴⁷ Структура ВРП по отраслям экономики по ОКВЭД 2007 // Росстат [Электронный ресурс]. URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/VD7h6taW/%D0%92%D0%A0%D0%9F%20%D0%9E%D0%9A%D0%92%D0%AD%D0%94%202007%20\(%D1%81%202004%20%D0%B3\).xlsx](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/VD7h6taW/%D0%92%D0%A0%D0%9F%20%D0%9E%D0%9A%D0%92%D0%AD%D0%94%202007%20(%D1%81%202004%20%D0%B3).xlsx) (дата обращения: 21.05.2021).

⁴⁸ Составлено авторами на основе Структура ВРП по отраслям экономики по ОКВЭД2 // Росстат [Электронный ресурс]. URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/VD7h6taW/%D0%92%D0%A0%D0%9F%20%D0%9E%D0%9A%D0%92%D0%AD%D0%94%202007%20\(%D1%81%202004%20%D0%B3\).xlsx](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/VD7h6taW/%D0%92%D0%A0%D0%9F%20%D0%9E%D0%9A%D0%92%D0%AD%D0%94%202007%20(%D1%81%202004%20%D0%B3).xlsx) (дата обращения: 21.05.2021).

⁴⁹ Структура ВРП по отраслям экономики по ОКВЭД2 // Росстат [Электронный ресурс]. URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/VD7h6taW/%D0%92%D0%A0%D0%9F%20%D0%9E%D0%9A%D0%92%D0%AD%D0%94%202007%20\(%D1%81%202004%20%D0%B3\).xlsx](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/VD7h6taW/%D0%92%D0%A0%D0%9F%20%D0%9E%D0%9A%D0%92%D0%AD%D0%94%202007%20(%D1%81%202004%20%D0%B3).xlsx) (дата обращения: 21.05.2021).

Магаданской области — это драгоценные металлы и камни, для Сахалинской области — углеводороды. Здесь надо учитывать, что добыча полезных ископаемых в настоящее время становится достаточно наукоемким процессом с высокой добавленной стоимостью и играет важную роль в промышленном освоении дальневосточных территорий.

Заключение

Как отмечалось, одной из ключевых задач, которую поставило перед собой государство, является рост численности населения Дальнего Востока, обеспечение активного включения России в экономические процессы в Юго-Восточной Азии и Тихоокеанском регионе. В целом на решение указанных задач направлены усилия как федерального правительства, так и региональных властей. Несмотря на отсутствие четкой структуры планирования развития страны в целом и Дальнего Востока в частности, итоги повышенного внимания к проблемам макрорегиона позволяют говорить об успешности некоторых направлений работы по данному вопросу.

Так, российский Дальний Восток демонстрирует наибольшее количество возможных специальных налоговых режимов на своей территории, только два из которых (ТОР и СПВ) аккумулируют более 4 трлн и создают 169 тыс. новых рабочих мест.

Не менее важной задачей, поставленной перед Минвостокразвития России и единым институтом развития Дальнего Востока, является обеспечение смены добывающей парадигмы экономики Дальнего Востока. Однако важно принимать во внимание тот факт, что работа по смене указанной парадигмы не должна проводиться за счет искусственного снижения инвестиционной привлекательности ведения хозяйственной деятельности добывающих компаний, а в первую очередь за счет ее повышения в иных отраслях экономики. Важным успехом в этом направлении является создание льготных кредитных продуктов для ведения предпринимательской деятельности на территории ДФО (вне рамок добывающего сектора экономики) и всесторонняя поддержка инвестора при реализации проекта со стороны институтов развития Дальнего Востока.

Тем не менее Президент Российской Федерации указал⁵⁰ на то, что важнейший показатель, характеризующий социальное благополучие жителей Дальнего Востока, а именно численность населения, все еще демонстрирует устойчивую отрицательную динамику.

Так, в Концепции демографической политики Дальнего Востока до 2025 года⁵¹ стабилизация численности населения Дальнего Востока на уровне 8,3 млн человек должна быть обеспечена к 2020 году. Однако, по данным Росстата, фактическое значение данного показателя по состоянию на 1 января 2021 г. составило 8,16 млн чел⁵².

Отсутствие достижения отдельных показателей может говорить о наличии проблем двух порядков: некорректной декомпозиции целевых показателей до конечных мероприятий, направленных на их достижение, а также пренебрежении расчетами и управлением рисками мероприятий, реализуемых для достижения поставленных целей.

Отдельные успешные социальные проекты — «Дальневосточный гектар» и «Дальневосточная ипотека» не могут быть инструментами решения глубоких демографических проблем Дальнего Востока. Устойчивый отток населения, в первую очередь молодого трудоспособного возраста, будет приводить к постепенному «старению населения» и отсутствию в перспективе возможности его самовоспроизводства.

В целом Правительство Российской Федерации уделяет значительное внимание освоению Дальнего Востока, однако наиболее успешным направлением работы в этой сфере является экономическое развитие макрорегиона, в то время как вопросы роста качества жизни населения демонстрируют значимо меньшие успехи и требуют существенной доработки, в том числе с учетом необходимости обеспечения его показателей до уровня не ниже среднероссийских.

⁵⁰ Совещание с членами Правительства // Президент Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65134> (дата обращения: 21.05.2021).

⁵¹ Распоряжение Правительства РФ от 20.06.2017 N1298-р (ред. от 23.12.2019) «Об утверждении Концепции демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_218765/ (дата обращения: 21.05.2021).

⁵² Оценка численности постоянного населения на 1 января 2021 г. // Росстат [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/6F3rqSLB/Popul2021_Site.xls (дата обращения: 04.05.2021).

Список литературы:

- Ведута Е.Н. Межотраслевой-межсекторный баланс: механизм стратегического планирования экономики. М.: Академический проект. 2016.
- 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.
- Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 135–145. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2019-1-135-145>.
- Исаев А.Г. Оценка эффекта государственных капиталовложений на частные инвестиции в Дальневосточном федеральном округе // Электронный научный журнал «Регионалистика». 2017. Т. 4. № 3. С. 26–34.
- Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. М.: ЗАО «Бизнеском», 2013.
- Леонов С.Н. Инструменты реализации государственной региональной политики в отношении Дальнего Востока России // Пространственная экономика. 2017. № 2. С. 41–67. DOI: <http://dx.doi.org/10.14530/se.2017.2.041-067>.
- Портер М. Конкурентное преимущество: как достичь высокого результата и обеспечить его устойчивость. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.
- Портер М., Такеути Х., Сакакибара М. Японская экономическая модель: может ли Япония конкурировать? М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.
- Хиггс Р. Кризис и Левиафан. Поворотные моменты роста американского правительства. М.: ИРИСЭН: Мысль, 2010.
- Becot F.A., Inwood S.M. The Case for Integrating Household Social Needs and Social Policy into the International Family Farm Research Agenda // Journal of Rural Studies. 2020. Vol. 77. P. 185–198. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.05.005>.
- Dumbrell N.P., Adamson D., Wheeler S.A. Is Social Licence a Response to Government and Market Failures? Evidence from the Literature // Resources Policy. 2020. Vol. 69. DOI: 10.1016/j.resourpol.2020.101827.
- Men F., Urquia M.L., Tarasuk V. The Role of Provincial Social Policies and Economic Environments in Shaping Food Insecurity among Canadian Families with Children // Preventive Medicine. 2021. Vol. 148. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2021.106558>.
- Nijkamp P., Abreu M. Regional Development Theory // International Encyclopedia of Human Geography / Ed. by Audrey Kobayashi. Amsterdam; Boston: Elsevier, 2020. P. 297–302.

Дата поступления: 14.06.2021

References:

- Becot F.A., Inwood S.M. (2020) The Case for Integrating Household Social Needs and Social Policy into the International Family Farm Research Agenda. *Journal of Rural Studies*. Vol. 77. P. 185–198. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.05.005>.
- Dumbrell N.P., Adamson D., Wheeler S.A. (2020) Is Social Licence a Response to Government and Market Failures? Evidence from the Literature. *Resources Policy*. Vol. 69. DOI: 10.1016/j.resourpol.2020.101827.
- Higgs R. (2010) *Crisis and Leviathan: Critical Episodes in the Growth of American Government*. Moscow: IRISSEN: Mysl'.
- Isaev A.G. (2017) Evaluation of the Effect of Public Investment on Private Investment in Far Eastern Federal District. *Elektronnyy nauchnyy zhurnal "Regionalistika"*. Vol. 4. No. 3. P. 26–34.
- Keynes J.M. (2013) *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Moscow: ЗАО «Бизнеском».
- Leonov S.N. (2017) Tools of the State Regional Policy in the Russian Far East. *Prostranstvennaya ekonomika*. No. 2. P. 41–67. DOI: <http://dx.doi.org/10.14530/se.2017.2.041-067>.

Men F., Urquia M.L., Tarasuk V. (2021) The Role of Provincial Social Policies and Economic Environments in Shaping Food Insecurity among Canadian Families with Children. *Preventive Medicine*. Vol. 148. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2021.106558>.

Nijkamp P., Abreu M. (2020) Regional Development Theory. In: Audrey Kobayashi (ed.) *International Encyclopedia of Human Geography*. Amsterdam; Boston: Elsevier. P. 297–302.

Porter M. (2005) *The Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. Moscow: Al'pina Biznes Buks.

Porter M., Takeuchi H., Sakakibara M. (2005) Can Japan compete? Moscow: Al'pina Biznes Buks.

Veduta E.N. (2016) *Mezhotraslevoy-mezhsektorny balans: mekhanizm strategicheskogo planirovaniya ekonomiki* [Input-output and intersectoral balance: A mechanism for strategic planning of the economy]. Moscow: Akademicheskij proyekt.

Zubarevich N.V. (2019) Spatial Development Strategy: Priorities and Instruments. *Voprosy ekonomiki*. No. 1. P. 135–145. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2019-1-135-145>.

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.

Received: 14.06.2021

Особенности определения и анализа трудоемкости и производительности труда при проектировании судов

Палкина Елена Сергеевна¹

Доктор экономических наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный морской технический университет, Санкт-Петербург, РФ.

E-mail: elena_palkina@hotmail.com

SPIN-код РИНЦ: [8447-6777](#)

ORCID ID: [0000-0002-4702-3512](#)

Кангур Юрий Владимирович

Аспирант, Санкт-Петербургский государственный морской технический университет, Санкт-Петербург, РФ.

E-mail: uvkan@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [9446-9084](#)

Аннотация

В статье рассматривается проблема оценки эффективности деятельности сотрудников конструкторских бюро при проектировании судов с учетом специфики отрасли. Существующие подходы, методики оценки производительности труда не в полной мере учитывают специфику проектной деятельности конструкторских бюро. В результате это может привести к некорректной оценке трудоемкости проектных работ, производительности труда, снижению мотивации персонала. Кроме того, эта проблема усугубляется тем, что действующие нормативы трудоемкости и продолжительности проектирования судов не до конца отвечают используемым современным цифровым технологиям Индустрии 4.0. Целью работы является обоснование модифицированного подхода к оценке трудоемкости и производительности труда в конструкторских бюро на основе анализа взаимосвязи между понятиями нормо-часа и часа фактически отработанного времени при проектировании судов. При проведении научного исследования применялись общеизвестные методы и методики анализа и синтеза, обобщения, группировки, абстрагирования, индукции, дедукции, сравнения, аналогий, изучения нормативно-справочной, технической документации и информационных материалов. На основе анализа научной литературы уточнено экономическое содержание производительности труда проектной деятельности в судостроении. Раскрыты также отличительные особенности оценки эффективности использования трудовых ресурсов в проектно-конструкторской организации; выявлены и формализованы взаимосвязи между понятиями «нормо-час» и «час рабочего времени». В исследовании представлены методы определения производительности труда при разработке конструкторской документации; обоснована необходимость учета фактора инфляции; представлена методика расчета показателя роста производительности труда собственных работ конструкторского бюро на конкретном примере. В результате внедрение предложенных методических рекомендаций позволит усовершенствовать систему мотивации персонала и повысить производительность труда в конструкторских бюро судостроительной промышленности. Основные выводы и положения работы также могут быть использованы для обеспечения роста эффективности использования трудовых ресурсов и в других отраслях экономики.

Ключевые слова

Анализ эффективности трудовых ресурсов, инновации, конструкторское бюро, нормативы, производительность труда, судостроение, трудоемкость, трудозатраты, цифровые технологии.

Features of Determining and Analysing Labour Intensity and Labour Productivity in Ship Designing

Elena S. Palkina²

DSc (Economics), Associated Professor, St. Petersburg State Marine Technical University, Saint Petersburg, Russian Federation.

E-mail: elena_palkina@hotmail.com

ORCID ID: [0000-0002-4702-3512](#)

Yuri V. Kangur

Postgraduate student, St. Petersburg State Marine Technical University, Saint Petersburg, Russian Federation.

E-mail: office@almaz-kb.ru

Abstract

The article deals with the problem of employee performance evaluation at shipbuilding design bureaus, considering the industry specifics. The existing approaches and methods of assessing labour productivity do not fully take into account the specifics of the design activities of design bureaus in shipbuilding. As a result, this can lead to an incorrect assessment of project work complexity, labour productivity and staff demotivation. In addition, this problem is aggravated by the fact that the current standards for the complexity and duration of ship design do not fully meet the modern digital technologies used in Industry 4.0. The aim of the work is to substantiate a modified approach to assessing labour intensity and labour productivity in design bureaus based on the analysis of the relationship between the concepts of the standard hour and the hour of actually spent time when designing ships. When conducting scientific research, well-known methods and techniques have been used: analysis and synthesis, generalization, grouping, abstraction, induction, deduction, comparison, analogies, study of normative reference, technical documentation and information materials. Based on the analysis of scientific literature, the economic substance of labour productivity in ship designing has been clarified. Moreover, the distinguishing features of the labour efficiency evaluation in the design organization have been revealed as well as the interrelations between the definitions of "normo-hour" and "hour of working time" have been identified and formalized. Methods for determining labour productivity in working out of design documentation have been presented. The necessity of taking into account the inflation factor has been justified. The methods

¹ Корреспондирующий автор.

² Corresponding author.

of calculating the indicator of labour productivity growth of the design bureau's own works on a specific example has been presented. As a result, the implementation of the proposed methodical recommendations will improve the system of personnel motivation and increase labour productivity in the design bureaus of the shipbuilding industry. The main conclusions and provisions of the work can also be used in order to ensure the growth of labour efficiency in other sectors of the national economy.

Keywords

Analysis of the labour efficiency, innovations, design bureau, standards, labour productivity, shipbuilding, labour intensity, labour costs, digital technologies.

Введение

Важную роль в формировании результатов деятельности по строительству судов выполняет проектная организация: жизненный цикл судна начинается с этапа проектирования. Уникальность и качество проектного решения, проектной документации во многом определяют постройку судна в срок по минимальной стоимости и в соответствии с требованиями заказчика. Как известно, проектная деятельность отличается преобладанием интеллектуального труда, высокой трудоемкостью. Поэтому основным ресурсом, содержащим значительные резервы повышения эффективности деятельности конструкторского бюро, является человеческий капитал. В этой связи одной из главных задач является обеспечение роста эффективности использования трудовых ресурсов проектной организации.

Эффективность использования трудовых ресурсов организации оценивается на основе определения и анализа таких базовых взаимосвязанных показателей, как производительность труда и трудоемкость продукции [Савицкая 2020]. Вместе с тем действующие подходы не в полной мере учитывают специфику проектной деятельности конструкторских бюро (КБ). Основным видом деятельности проектно-конструкторской организации является разработка нормативно-технической, конструкторской документации. Именно на данном этапе определяется степень инновационности, технологичности, экономичности будущего судна. В Российской Федерации функционируют несколько десятков проектно-конструкторских организаций в сфере судостроения, которые вносят значимый вклад в развитие судостроительной промышленности, обеспечивают повышение конкурентоспособности продукции отечественного судостроения на мировом рынке, среди них: Центральное морское конструкторское бюро «Алмаз», Научно-исследовательское проектно-технологическое бюро «Онега», Центральное конструкторское бюро «Меридиан», Санкт-Петербургское морское бюро машиностроения «Малахит», Конструкторское бюро «Связьморпроект», Центральное конструкторское бюро морской техники «Рубин», Северное проектно-конструкторское бюро, Конструкторское бюро «Аметист», Конструкторское бюро машиностроения, Конструкторское бюро малотоннажного судостроения, Отраслевое конструкторское бюро «Волна» и другие.

В настоящее время в российском судостроении распространена практика нормирования работ на разработку конструкторской документации на основе определения объемов работ исходя из определенного нормативными документами количества нормо-часов. Вместе с тем один нормо-час при выполнении проектных работ в КБ не всегда соответствует одному часу фактически отработанного времени. Таким образом, возникает противоречие между понятиями фактического часа рабочего времени и нормо-часа. При этом заказчик, как правило, платит по договору за подготовленную документацию, а не за фактически затраченное время на ее разработку. В результате это может привести к некорректной оценке трудоемкости проектных работ, производительности труда, снижению мотивации персонала. Кроме того, эта проблема усугубляется тем, что действующие нормативы трудоемкости и продолжительности проектирования судов не в полной мере отвечают используемым современным цифровым технологиям Индустрии 4.0, подробно описанным в ряде работ [Барышова 2019; Малышев и др. 2019; Актуальные технологии современной экономики и инфраструктуры: цифровая и инновационная экономика 2020; Marinič, Pecina 2021; Schislyaeva, Plis 2021], не учитывают современный уровень автоматизации проектных работ, тем самым еще больше увеличивая разницу между значениями фактической и нормативной трудоемкости, и, соответственно, требуют пересмотра. Так, отмечается, что «процесс построения и формирования цифрового пространства имеет особое значение для формирования «умного производства» [Малышев и др. 2019, 114]. В монографии [Актуальные технологии современной экономики и инфраструктуры: цифровая и инновационная экономика 2020] представлены особенности и перспективы российского рынка в аспекте неизбежной цифровой трансформации. При этом в другой статье [Барышова 2019] подчеркивается необходимость проведения структурных преобразований в ходе реализации инновационных стратегий. В работе иностранных исследователей [Marinič, Pecina 2021] отмечается, что Индустрия 4.0 обусловит в будущем исчезновение некоторых профессий в связи с внедрением новых технологий, а также дефицит высококвалифицированных кадров, являющихся

носителями новых компетенций. В другой статье [Schislyaeva, Plis 2021] исследуются инновации в управлении персоналом в связи с растущей общей тенденцией к автоматизации рутинных операций. Следует отметить, эта проблема актуальна для отрасли судостроения в целом, поскольку удельная трудоемкость судостроительного производства в России в 3–5 раз выше, чем за рубежом.

Анализ отечественной и зарубежной литературы в области оценки эффективности управления трудовыми ресурсами показал, что существует значительное число работ, содержащих определенные результаты исследований по данной теме, в том числе в области судостроения [Абрашкин 2019; Абрамов, Загородников 2017; Болдина, Русаков 2014; Голинев 2013; Давыдовский, Величко 2016; Кораблева 2012; Кузьбожев, Рябцева 2020; Рябцева, Кузьбожев 2021; Damioli et al. 2020]³. Так, технический и социальный прогресс рассматриваются как драйверы повышения производительности труда в рыночной экономике [Кузьбожев, Рябцева 2020]. В последующей совместной работе авторы также исследуют взаимосвязь производительности труда и технической политики предприятия [Рябцева, Кузьбожев 2021]. Экономическое обоснование минимально необходимой, но достаточной величины численности персонала в судостроении и судоремонте на основе результатов анализа эффективности использования трудовых ресурсов приводится в статье Голинева В.И., профессора ГУМРФ им. адм. С.О. Макарова [Голинев 2013]. В монографии Абрашкина М.С. [Абрашкин 2019] рассмотрены организационно-экономические механизмы развития наукоемких предприятий машиностроения. В частности, отмечается, что для интенсивного развития наукоемких организаций машиностроения, включая судостроительную промышленность, качественные показатели использования ресурсов приоритетны перед количественными показателями использования ресурсов, в том числе трудовых. В научной статье [Болдина, Русаков 2014] исследуется проблема оценки эффективности труда специалистов КБ ракетно-космической отрасли, а в работе Кораблевой М.С. [Кораблева 2012] представлены методы определения проектировочных работ в судостроении, делается вывод о необходимости разработки методики оценки стоимости проектировочных работ средств океанотехники для формирования обоснованных договорных цен на всех этапах проектирования. Некоторые авторы [Давыдовский, Величко 2016] предлагают использовать метод балльно-факторной оценки результатов труда инженеров конструкторского бюро на основе ключевых показателей эффективности труда. В работе Абрамова А. и Загородникова М. [Абрамов, Загородников 2017] отмечается важность учета качественных характеристик проектной деятельности в судостроении для оценки трудоемкости. В другой работе⁴ авторы осуществляют поиск новых решений проблемы повышения производительности труда на основе взаимосвязи экономики и организации промышленного производства, а в статье еще одного коллектива авторов [Damioli et al. 2020] доказано положительное влияние искусственного интеллекта и робототехники на производительность труда в компании. Вместе с тем вопросы отраслевой специфики применительно к деятельности проектных организаций судостроительной промышленности, по нашему мнению, недостаточно раскрыты и требуют дополнительного изучения и проработки.

Целью настоящего исследования является обоснование модифицированного подхода к оценке трудоемкости и производительности труда в конструкторских бюро на основе анализа взаимосвязи между понятиями нормо-часа и часа фактически отработанного времени при проектировании судов.

Для достижения этой цели были решены следующие задачи:

- уточнено экономическое содержание производительности труда проектной деятельности в судостроении;
- выявлены отличительные особенности оценки эффективности использования трудовых ресурсов в проектно-конструкторской организации;
- определены взаимосвязи между понятиями «нормо-час» и «час рабочего времени»;
- изучены методы определения производительности труда при разработке конструкторской документации;
- обоснована необходимость учета фактора инфляции при оценке производительности труда;
- представлена методика расчета показателя роста производительности труда собственных работ конструкторского бюро на конкретном примере.

³ См. также Ailisto H., Hiekkanen K., Kortelainen H., Seppälä T. Digital Technologies and Labour Productivity? // ETLA [Электронный ресурс]. URL: <https://www.etla.fi/en/latest/digital-technologies-and-labour-productivity/> (дата обращения: 08.06.2021).

⁴ Там же.

Результаты исследования

В настоящее время одной из наиболее важных проблем управления деятельностью конструкторских бюро в судостроении является повышение производительности труда, в том числе на основе создания эффективной системы мотивации персонала, которая бы устанавливала четкую зависимость размера премий работников от личного вклада каждого сотрудника в достигнутые результаты исходя из их опыта, квалификации, реализованных рациональных предложений, степени сложности решаемых задач и других параметров оценки.

При проведении научного исследования применялись общеизвестные методы и методики анализа и синтеза, обобщения, группировки, абстрагирования, индукции, дедукции, сравнения, аналогий, изучения нормативно-справочной, технической документации и информационных материалов.

Анализ производительности труда позволяет определить эффективность использования трудовых ресурсов (как в целом, так и отдельного сотрудника) и рабочего времени. Основным показателем производительности труда является выработка на 1 сотрудника, который рассчитывается следующим образом [Савицкая 2020]:

$$ПТ = \frac{V}{n}, \quad (1)$$

где ПТ — показатель производительности труда — выработка на 1 сотрудника; V — объем выпуска продукции, выполненных работ, оказанных услуг за определенный период времени, в натуральном или денежном выражении; n — число задействованных работников за определенный период времени, чел.

Данная формула не вполне применима для проектно-конструкторских компаний в связи с тем, что в выручке КБ отражены работы подрядных организаций, в которых отсутствует трудоемкость собственных работ конструкторского бюро. Таким образом, при увеличении в выручке КБ доли стоимости работ соисполнителей опережающими темпами, по сравнению с темпами роста выручки, выработка, достигнутая в результате выполнения собственных работ, будет снижаться на фоне повышения общей производительности труда. Это может привести к неверным управленческим решениям.

В конструкторском бюро, где условно «продукцией» является выпуск документации, производительность труда определяется по формуле 2, при этом объем реализации определяется в денежном выражении как сумма выручки от реализации собственных работ и выручки от реализации в части работ соисполнителей (подрядных организаций):

$$ПТ = \frac{V_c + V_k}{n}, \quad (2)$$

где ПТ — показатель производительности труда в конструкторском бюро — выработка на 1 сотрудника, руб / чел; V_c — объем выручки от реализации собственных работ за определенный период времени, руб.; V_k — объем выручки от реализации работ соисполнителей за определенный период времени, руб.; n — количество сотрудников, участвующих в выполнении работ, за определенный период времени, чел.

При этом сотрудники практически не оказывают влияние на величину выручки от реализации работ соисполнителей (V_k), которая определяется действующими договорами (контрактами) с контрагентами. За определенный период времени этот показатель V_k может быть равен нулю, либо равен объему выручки от реализации собственных работ (V_c), либо превышать V_c . Конструкторское бюро получает прибыль только с выручки от реализации собственных работ — V_c , при этом V_k учитывается в общей себестоимости. В связи с этим производительность труда, по нашему мнению, должна быть связана напрямую с собственными работами для проектно-инженерных организаций, занимающихся выпуском документации. Только в этом случае можно делать обоснованные выводы о росте или снижении производительности труда в конструкторском бюро.

Таким образом, предлагаем определять значение производительности труда в конструкторском бюро в виде показателя выработки на 1 сотрудника исходя из выручки собственных работ, без учета работ соисполнителей по следующей формуле:

$$ПТ_c = \frac{V_c}{n_c}, \quad (3)$$

где $ПТ_c$ — показатель производительности труда в конструкторском бюро от реализации продукта собственных работ — выработка на 1 сотрудника, руб/чел; V_c — объем выручки от реализации собственных работ за определенный период времени, руб.; $V_c = V - V_k$; n_c — количество сотрудников, участвующих в выполнении собственных работ, за определенный период времени, чел.

Кроме того, по нашему мнению, при расчете показателя производительности труда в конструкторском бюро следует учитывать влияние фактора инфляции с тем, чтобы иметь реальное отражение создаваемой экономической ценности организации, а также обеспечение компенсации потерь доходов, снижения производительности труда, вызываемых инфляционными процессами. Методический инструментальный учет фактора инфляции при расчете производительности труда основан на ее ожидаемых темпах. Такая информация содержится в прогнозах Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Банка России и других официальных источников.

Поскольку стоимостный показатель зависит от инфляционных процессов и поэтому не отражает реальных значений эффективности деятельности конструкторского бюро, то необходимо определить критерий — базовый год. В нашем примере, представленном в Таблице 1, базовым периодом является первый год. Предположим, что численность сотрудников КБ постоянна. В этом случае рост производительности собственных работ в стоимостном выражении будет определяться темпами роста выручки собственных работ с учетом инфляции.

Пусть Vc_1 — это объем выручки от реализации собственных работ в первый год, который составляет 1 000 000 руб.; Vc_2 — это объем выручки от реализации собственных работ во второй год, который составляет 1 100 000 руб.; Vc_3 — это объем выручки от реализации собственных работ в третий год, который составляет 1 000 000 руб.; Vc_4 — это объем выручки от реализации собственных работ в четвертый год, который составляет 1 500 000 руб. При этом предположим, что ежегодная инфляция в среднем составляет 10%. Для того, чтобы привести выручку за рассматриваемый период в сопоставимый вид, необходимо выручку каждого периода поделить на соответствующие индексы, и тогда сопоставимой к первому (базовому) году рассматриваемого периода будет стоимостная оценка следующего вида:

$Vc_1 = 1\,000\,000$ руб.;

Vc_2 (приведенный к Vc_1) = $Vc_1/1,1 = 1\,100\,000 / 1,1 = 1\,000\,000$ руб. — это свидетельствует о том, что выручка осталась во 2-м году на уровне 1-го года, объем работ, выполняемый организацией, не изменился, говорить о росте производительности не приходится;

Vc_3 (приведенный к Vc_1) = $Vc_1/1,2 = 1\,000\,000 / 1,2 = 800\,000$ руб. — это свидетельствует о том, что выручка уменьшилась в 3-м году по сравнению с 1-м годом, объем работ, выполняемый организацией, сократился, говорить о росте производительности не приходится, напротив, требуются срочные меры для «оздоровления» организации;

Vc_4 (приведенный к Vc_1) = $Vc_1/1,3 = 1\,500\,000 / 1,3 = 1\,156\,846$ руб. — это свидетельствует о том, что выручка увеличилась в 4-м году по сравнению с 1-м годом, объем работ, выполняемый организацией, возрос, можно говорить о росте производительности.

Таблица 1. Пример расчета выработки на 1 сотрудника КБ исходя из выручки собственных работ, с учетом фактора инфляции⁵

№ п/п	Наименование показателя	1-й год (базовый)	2-й год	3-й год	4-й год
1	Объем выручки от реализации собственных работ (Vc), руб.	1 000 000	1 100 000	1 000 000	1 500 000
2	Объем выручки от реализации собственных работ (Vc), приведенный к базовому периоду, руб.	1 000 000	1 000 000	800 000	1 156 846
3	Темпы роста производительности труда без учета фактора инфляции	1,0	1,1	1,0	1,5
4	Темпы роста производительности труда с учетом фактора инфляции	1,0	1,0	0,8	1,2
5	Абсолютное отклонение темпов роста производительности труда с учетом и без учета фактора инфляции	0,0	-0,1	-0,2	-0,3

В представленном примере, как видно из Таблицы 1, если оценивать динамику производительности труда конструкторского бюро без учета инфляции, то можно сделать неверные выводы об изменении этого показателя. Так, например, отмечается рост производительности тура на 10% во втором году по сравнению с базовым периодом, в то время как реальное значение производительности труда не изменилось. В этом случае руководством организации могли быть приняты неверные решения в области

⁵ Составлено авторами.

премирования, мотивации персонала. Таким образом, учет фактора инфляции при оценке динамики показателя производительности труда в конструкторском бюро позволяет получить более точные оценки, что формирует основу для подготовки и принятия обоснованных рациональных управленческих решений в области управления персоналом, направленных на повышение эффективности деятельности проектной организации в целом.

Показателем, находящимся в обратной пропорциональной зависимости от производительности труда, является трудоемкость, которая отражает затраты рабочего времени на изготовление продукции и рассчитывается как отношение фонда рабочего времени на изготовление продукции к объему его производства в натуральном измерении [Савицкая 2020]. Снижение трудоемкости продукции — важнейший фактор повышения производительности труда. Это возможно достичь благодаря внедрению передовых достижений науки и техники, цифровизации производственных процессов, совершенствованию организации производства и труда посредством пересмотра внутренних бизнес-процессов, рационального использования рабочего времени персонала, оптимизации организационной структуры конструкторского бюро, а также реализации других мер.

Основным направлением в определении плановой трудоемкости работ в конструкторских бюро является техническое нормирование. Структурными подразделениями организации разрабатываются перечни работ (документов, процедур и т.д.), которым назначаются величины трудоемкости в нормо-часах исходя из объема документов. Следует отметить, в деятельности конструкторских бюро используется понятие нормативной трудоемкости выполнения той или иной операции, которая определяется исходя из того, что ее будет выполнять среднестатистический сотрудник. Трудоемкость создания проектной документации определяется по количеству документов, чертежей, спецификаций, приведенных к листажу формата А4, А3, А1. Выпуск одного листа формата А4 и других во всех организациях отнормирован и, в зависимости от сложности и насыщения, составляет от 1 до (в отдельных случаях) 20 нормо-часов.

При заключении контрактов, договоров на выпуск документации организация-разработчик на основании технического задания определяет номенклатуру чертежей, документов, требуемых для выполнения технического проекта, РКД (рабочей конструкторской документации), эксплуатационной документации, сдаточной документации, тем самым определив планируемую трудоемкость выполнения работ. Эту трудоемкость на основании действующей стоимости нормо-часа на предприятии перемножают и получают стоимость собственных работ выполняемого заказа, которая учитывается в контракте (договоре).

В общепринятой практике стоимость проектных работ определяется по следующей формуле:

$$C_{\text{пр}} = C_{\text{нч}} * T, \quad (4)$$

где $C_{\text{пр}}$ — стоимость проектных работ, руб.; $C_{\text{нч}}$ — стоимость 1 нормо-часа, руб./нормо-час; T — трудоемкость работ, нормо-часов.

Следовательно, трудоемкость непосредственно связана с стоимостью выполняемых проектных работ, и это означает, что при определении производительности труда конструкторских работ именно трудоемкость выпускаемой документации необходимо брать за основу. В этом случае формула будет иметь следующий вид:

$$ПТ = \frac{T}{n}, \quad (5)$$

где $ПТ$ — показатель производительности труда — выработка на 1 сотрудника; T — трудоемкость работ, нормо-часов; n — число задействованных работников за определенный период времени, чел.

Данная формула позволит учитывать как стоимостной фактор, на который не влияет инфляционный процесс, так и фактический выпуск готовой продукции (документации). Тем самым для организаций, занимающихся конструкторской деятельностью он будет показателем, который увязывает специфику их деятельности и характеризует динамику и интенсивность труда, показывая объем выпускаемой продукции в соотношении с численностью персонала, задействованного в выполнении работ. Кроме того, сравнительный анализ значений этого показателя в динамике (первый год ... n-год) позволит своевременно фиксировать снижение количества выпущенной документации, а значит, уменьшение объема заказов в общем портфеле заказов КБ, тем самым стимулируя административно-управленческий персонал к поиску новых заказов на проектные работы.

Стоимость нормо-часа включает в себя следующие статьи калькуляции: основную заработную плату производственного персонала, дополнительную заработную плату производственного персонала, страховые взносы, расходы на материалы, общехозяйственные расходы, другие расходы, а также прибыль. Стоимость 1 нормо-часа устанавливается на год и, соответственно, распространяется

на все работы конструкторского бюро отчетного года. Следует отметить, что стоимость одного нормо-часа устанавливается для определенной категории конструкторов (например, для конструкторов 2-й категории). Как видно из формулы (4), не учитывается сложность выполняемых работ. В то время как основной вопрос состоит именно в оценке трудоемкости выполняемых работ. Определение трудоемкости любой работы в проектно-конструкторской организации представляет собой достаточно сложный процесс, требующий значительного времени, и не избавлен от совершения ошибок, особенно при выполнении новых проектных работ или существующих проектных работ, но с использованием новых технологий.

Как было отмечено выше, ввиду того, что заказчик платит за документацию, при этом время, необходимое для ее разработки, определяется исходя не из фактически затраченного времени, а в нормо-часах, возникают расхождения между фактически отработанным временем по конкретному заказу и нормативным временем, установленным в соответствии с инструкциями. Как следствие, трудоемкость проектных работ может быть определена некорректно, что может стать причиной принятия неэффективных управленческих решений в области повышения производительности труда и мотивации персонала. Рассмотрим изложенное выше на конкретном примере.

В большей степени эта проблема проявляется, когда работу, определенную по нормативам, выполняет высококвалифицированный специалист с большим опытом работы. Например, в техническом задании перечень документов отнормирован в объеме 1000 нормо-часов (н.-ч.), но персонал может подготовить эту документацию за меньшее количество часов, например 800 н.-ч. При этом, как отмечалось выше, заказчик выплачивает денежные средства за документацию. В этой ситуации с учетом ограничений фонда рабочего времени, если в портфеле заказов появляется новый заказ и конструкторское бюро берется за его выполнение, то возможны два варианта развития событий: либо сотрудники КБ будут сознательно «растягивать» часы рабочего времени, чтобы соответствовать нормативным значениям трудоемкости, либо персонал проектной организации выполнит работу фактически быстрее, чем это предусмотрено нормативами. В первом случае организация не сможет взять дополнительные заказы, сотрудники КБ за определенный период времени смогут выполнить меньше заказов, по сравнению со вторым вариантом, что в итоге приведет к меньшей величине их заработка, снижению мотивации, заинтересованности персонала и может увеличить уровень риска увольнения ключевых сотрудников и их перехода на работу в другие проектные организации-конкуренты.

Во втором случае персонал конструкторского бюро будет иметь возможность выполнить больше заказов. Вместе с тем существует высокий риск того, что заказчик выставит претензию КБ за параллельное исполнение нескольких заказов за счет сокращения времени выполнения его заказа. Кроме того, согласно положениям Трудового кодекса Российской Федерации, это время будет рассматриваться как переработка. В случае, если бы в организации действовала сдельная система оплаты труда, то такая проблема не возникала бы. Однако в конструкторских бюро применяется преимущественно повременная-премиальная система оплаты труда, при которой работник стремится отработать свою зарплату и кроме этого выполнить дополнительные заказы, чтобы заработать премию.

Предположим, что согласно действующим нормативам на разработку одного листа формата А4 предусмотрено 8 нормо-часов. В целом работа, порученная конструкторскому бюро, предусматривает создание документации на 100 листах. Стоимость 1 нормо-часа составляет 1000 руб. Проведем расчет:

$$T = 8 \text{ (н.-ч.)} * 100 = 800 \text{ (н.-ч.)} \quad (6)$$

То есть трудоемкость выполняемой работы, согласно действующим нормативам (для конструктора 2-й категории), составляет 800 н.-ч.

$$C_{\text{пр}} = 1000 \text{ (руб. / н.-ч.)} * 800 \text{ (н.-ч.)} = 800\,000 \text{ (руб.)} \quad (7)$$

Следовательно, стоимость выполняемой работы составит 800 тыс руб. Вместе с тем остается вопрос, чему соответствуют 800 н.-ч. Соответствуют ли они 800 часам фактически отработанного времени? Как отмечалось выше, все нормативы разрабатываются усредненно: например, для конструктора 2-й категории это означает, что на выполнение данной работы он затратит 800 часов и выполнит ее, соответственно, за 100 рабочих дней (р. д.) согласно формуле (8):

$$t = 800 \text{ (н.-ч.)} / 8 \text{ (ч)} = 100 \text{ (р. д.)}, \quad (8)$$

где t — период выполнения работы.

Данную работу могут поручить выполнять также конструктору 3-й категории, чья производительность в среднем в 1,5 раза ниже конструктора 2-й категории. Соответственно, 800 н.-ч. будет сопоставлено с 1200 часов для 3-й категории. В этом случае период выполнения работы составит уже не 100 р. д., а 150 р. д., как видно из формулы (9):

$$t = 800 \text{ (н.-ч.)} * 1,5 / 8 \text{ (ч)} = 150 \text{ (р.)} \quad (9)$$

Рассмотрим также вариант выполнения данной работы конструктором 1-й категории, у которого производительность труда в среднем в 1,5 раза выше, по сравнению с конструктором 2-й категории. Это означает, что 800 н.-ч. работы конструктора 2-й категории соответствуют 533,3 н.-ч. работы специалиста 1-й категории. Тогда период выполнения данной работы конструктором 1-й категории составит 66,7 р. д., как показано в формуле (10):

$$t = 800 \text{ (н.-ч.)} / 1,5 / 8 \text{ (ч)} = 66,7 \text{ (р. д.)} \quad (10)$$

Представленный пример наглядно показывает, что при выполнении проектных работ в конструкторском бюро один нормо-час не всегда соответствует одному фактическому часу рабочего времени. Чем выше квалификация сотрудников проектно-конструкторской организации, тем выше скорость выполнения работ и тем больше возможность увеличения портфеля заказов. И, наоборот, если следовать выше описанному первому варианту, то есть, по сути, приравнивать один нормо-час к одному фактическому часу рабочего времени, то рост производительности труда будет принимать нулевое значение, что в итоге приведет к демотивации сотрудников.

Это подтверждают и результаты проведенного исследования, представленные в работе [Величко, Давыдовский 2017]. Так, инженер 1-й категории за рассматриваемый период дополнительно выполнял работу инженера 3-й категории, который допустил отставание от плановых темпов, за счет чего сложилось перевыполнение плана одним сотрудником и невыполнение другим. Вместе с тем в целом план работ структурного подразделения проектной организации за отчетный период был выполнен за счет способности отдельных сотрудников работать в режиме многозадачности. Производительность труда инженеров-конструкторов и проектировщиков определяется способностью качественно и точно в срок выполнять различные проектные работы в режиме многозадачности. При этом задачи той или иной группы сложности, как правило, неразрывны и взаимно дополняют друг друга в ходе достижения основной задачи проектирования — сдачи готового проекта. Соответственно, именно способность к эффективной работе в режиме многозадачности определяет, в свою очередь, эффективность труда конкретного инженера, его профессиональную подготовку и квалификацию. Чем выше уровень данных профессиональных качеств, тем выше становится вероятность высокого уровня трудового вклада в итоги деятельности всего подразделения, уровень производительности труда сотрудника и производительность труда подразделения в целом [Там же, 54].

В этой связи предложенная выше формула (5) расчета производительности труда конструкторского бюро, определяемая в нормо-часах, позволяет сопоставить трудоемкость производимой продукции с фондом рабочего времени, что, как уже было отмечено, характерно для организаций, занимающихся выпуском проектной документации; это соотношение может быть 2 нормо-часа к 1 фактическому часу рабочего времени, то есть за 1 час рабочего времени выполняется работа соответствующая двум нормо-часам. Это характерно для конструкторской деятельности, так как оценить умственный труд конструктора достаточно проблематично. Он может неделями «вынашивать» идею, реализовав ее затем в течение нескольких часов. Еще в XVIII веке немецкий экономист Карл Маркс в своем труде «К критике политической экономии» говорил о том, что один день сложного труда равен трем дням простого труда, и эта истина применима к конструкторской деятельности. Ее можно перефразировать следующим образом: один час труда конструктора второй категории может быть равен трем часам конструктора без категории.

Проектная организация заинтересована в повышении квалификации своего персонала для реализации возможности большего объема выпуска продукции, и сотрудники, в свою очередь, также заинтересованы в увеличении оплаты своего труда. Тем самым час рабочего времени конструктора может соответствовать двум нормо-часам, так как в итоге товаром является документация, разработанная проектантом, именно за нее платит заказчик, а не за непроизводительно потраченное время. Заказчик приобретает чертежи, документы, спецификации к ним в соответствии с техническим заданием, а каким образом в установленный срок организация-исполнитель выполнит заказ, используя резервы своих сотрудников, заказчика не должно интересовать. Соотношение одного часа фактически отработанного времени к двум нормо-часам свидетельствует о том, что сотрудники предприятия

нашли возможность выполнить необходимую работу, при этом повысив производительность труда. В случае, когда один фактический час рабочего времени равен 1 нормо-часу, говорить о повышении производительности труда не приходится. Данный показатель нормо-часа в сопоставлении с фактическим часом рабочего времени показывает загрузженность КБ проектными работами и при его значительном росте приводит к принятию решения руководством об увеличении численности персонала, равно как и при его уменьшении, — к сокращению персонала или замене команды управленцев, не справляющейся с задачей по обеспечению организации заказами.

Рост производительности труда является одним из важнейших факторов повышения эффективности деятельности. При анализе и планировании производительности труда важной задачей является выявление и использование резервов ее роста, то есть конкретных возможностей повышения эффективности использования трудовых ресурсов. Значимым резервом роста повышения производительности труда в конструкторском бюро является внедрение современных цифровых технологий Индустрии 4.0. Например, применение автоматизированной системы проектирования за счет использования 3D-модели, пришедшей на смену созданию чертежей в AutoCAD, на основе электронного взаимодействия заказчика, проектанта и завода-строителя позволяет существенно сократить время выполнения операций при проектировании судов. Такая интеграция позволяет значительно уменьшить трудоемкость проектных работ и тем самым снизить стоимость заказа на проектирование судна и в дальнейшем стоимость его постройки на верфи. При этом важно периодически пересматривать нормативы выполнения операций.

В связи с вышеизложенным требуются существенные изменения в трактовке экономического содержания производительности труда. В условиях высоких темпов научно-технического прогресса, сокращения в динамике жизненных циклов технологических укладов и сопряженных с ними инноваций, учитывая специфику деятельности КБ, а именно высокую степень интеллектуализации и индивидуализации труда, важно минимизировать текучесть квалифицированных кадров, то есть обеспечить сохранность сотрудников с большим опытом работы и высокой квалификацией путем совершенствования системы мотивации персонала, в том числе за счет уточнения методики расчета производительности труда и трудоемкости проектных работ, улучшения условий труда, а также организовать внутренний «ресайклинг» знаний на основе создания цифровой Базы знаний конструкторского бюро. Поскольку именно ключевые сотрудники КБ вносят значительный вклад в формирование (посредством повышения квалификации, саморазвития) и использование интеллектуального капитала проектной организации (в форме генерации и реализации идей, нестандартных проектных решений, отличающихся инновационностью, экономичностью, технологичностью), что в дальнейшем позволяет повысить экономическую добавленную ценность у заказчика и других стейкхолдеров на протяжении всего жизненного цикла судна. По мере достижения такими сотрудниками пенсионного возраста важно передавать их опыт и знания молодым специалистам, создав в КБ институт наставничества. Важно, чтобы сформированный интеллектуальный капитал в КБ оставался и приумножался в этой организации и не переходил к конкурентам или в другие отрасли, ослабляя тем самым конкурентные позиции и финансовую устойчивость компании на рынке.

Заключение

Таким образом, можно сделать вывод о том, что приравнивать фактический час рабочего времени к одному нормо-часу выполнения проектных работ некорректно, поскольку при таком соотношении невозможно достоверно оценить рост производительности труда конструкторского бюро. Интенсивность труда определяется категорией работника проектной организации. Чем выше квалификация сотрудников проектной организации, тем выше скорость выполнения работ и тем больше возможностей увеличения портфеля заказов конструкторского бюро в режиме многозадачности. В условиях высоких темпов научно-технического прогресса нормативы выполнения проектных работ требуют периодического пересмотра, так как это влияет на сроки, стоимость подготовки проектной документации для строительства судна. Установлено, что при расчете выработки на одного сотрудника конструкторского бюро следует учитывать величину выручки от реализации собственных работ. Предложенные уточнения экономического содержания и модифицированная формула расчета показателя производительности труда для организаций, чья деятельность напрямую связана с выпуском конструкторской документации, позволят принимать обоснованные управленческие решения в области управления персоналом, что, в свою очередь, позволит оперативнее и действеннее достигать повышения эффективности деятельности конструкторского бюро. Учет фактора инфляции также даст возможность получать корректные оценки показателей эффективности использования трудовых ресурсов и на их основе осуществлять рациональные управленческие воздействия. Специалисты высокого

уровня квалификации с достаточным опытом работы смогут работать в условиях многозадачности, результативно, эффективно и качественно выполняя одновременно разные заказы. Предложенный подход к оценке производительности труда проектной организации позволит максимально полно реализовывать интеллектуальный, кадровый потенциал конструкторского бюро, поскольку работники получат возможность легитимно максимально полно реализовать свою выработку в единицу времени без снижения качества выполняемых работ, тем самым создавая добавленную экономическую ценность компании. В целом это позволит совершенствовать систему оплаты труда и мотивации сотрудников конструкторского бюро и тем самым сохранить в организации высококвалифицированных работников с большим опытом работы, снизить показатель текучести кадров при среднем возрасте персонала конструкторских бюро 45 лет, обеспечить преемственность опыта, ключевых компетенций между поколениями, «ресайклинг» знаний, что будет являться залогом конкурентных преимуществ проектной организации в долгосрочной перспективе. Разработанные рекомендации могут быть полезны не только для проектных организаций судостроительной промышленности, но и для других отраслей экономики.

Список литературы:

Абрамов А., Загородников М. Определение стоимости проектных работ с учетом количественных и качественных характеристик проекта судна // Известия ДВФУ. Экономика и управление. 2017. № 1. С. 3–11. DOI: [10.5281/zenodo.381415](https://doi.org/10.5281/zenodo.381415).

Абрашкин М.С. Организация и развитие предприятий наукоемкого машиностроения: монография. М.: Издательство «Научный консультант», 2019.

Актуальные технологии современной экономики и инфраструктуры: цифровая и инновационная экономика: монография / под ред. Счисляевой Е.Р. СПб.: Издательство СПбГМТУ, 2020.

Барышова Ю.Н. Инновационные стратегии в производственных системах // Вестник Московской международной академии. 2019. № 2. С. 49–53.

Болдина Т.В., Русаков С.В. Оценка эффективности труда специалистов конструкторского бюро инновационных предприятий ракетно-космической отрасли // Вестник СибГАУ. 2014. № 4(56). С. 264–268.

Величко Е.А., Давыдовский Ф.Н. Теоретические и прикладные аспекты разработки премиальных систем инженеров-проектировщиков конструкторского бюро. Самара: Изд. НИЦ «Л-Журнал», 2017.

Голинев В.И. Особенности организации труда и управления персоналом в судостроении и судоремонте // Вестник Государственного университета морского и речного флота им. адмирала С.О. Макарова. 2013. № 3. С. 192–196.

Давыдовский Ф.Н., Величко Е.А. Балльно-факторный метод и критерии оценки результативности труда инженеров конструкторского бюро // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2016. № 12-9. С. 1685–1689.

Кораблева М.С. Анализ данных по оценке стоимости проектировочных работ средств океанотехники // Труды ЦНИИ им. Акад. А.Н. Крылова. 2012. № 350. С. 99–108.

Кузьбожев Э.Н., Рябцева И.Ф. Прогресс и производительность труда. М.: ИНФРА-М, 2020.

Малышев Е.А., Микрюкова М.Ю., Романов В.А., Хубулова В.В. Цифровые технологии в контексте управления производственной инфраструктурой предприятия // Вестник ЗабГУ. 2019. Т. 25. № 5. С. 114–122. DOI: [10.21209/2227-9245-2019-25-5-114-122](https://doi.org/10.21209/2227-9245-2019-25-5-114-122).

Рябцева И.Ф., Кузьбожев Э.Н. Производительность труда и техническая политика предприятия. М.: ИНФРА-М, 2021.

Савицкая Г.В. Анализ эффективности и рисков предпринимательской деятельности: Методологические аспекты: монография. М.: ИНФРА-М, 2020.

Damioli G., Van Roy V., Vertesy D. The Impact of Artificial Intelligence on Labour Productivity // Eurasian Business Review. 2020. Is. 11. P. 1–25. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40821-020-00172-8>.

Marinič P., Pecina P. Industry 4.0 — Relationship Between Capital Equipment and Labour Productivity // Hradec Economic Days. Hradec Králové: University of Hradec Králové, 2021. P. 555–563. DOI: [10.36689/uhk/hed/2021-01-054](https://doi.org/10.36689/uhk/hed/2021-01-054).

Schislyaeva E.R., Plis K.S. Personnel Management Innovations in the Digital Era: Case of Russia in Covid-19 Pandemic // Academy of Strategic Management Journal. 2021. Vol. 20. Special Issue 2. URL: <https://www.abacademies.org/articles/personnel-management-innovations-in-the-digital-era-case-of-russia-in-covid19-pandemic.pdf>.

Дата поступления: 13.06.2021

References:

Abramov A., Zagorodnikov M. (2017) Determination of Project Works Cost Taking into Account Quantitative and Qualitative Characteristics of Collective Activity. *Izvestiya DVFU. Ekonomika i upravleniye*. No. 1. P. 3–11. DOI: [10.5281/zenodo.381415](https://doi.org/10.5281/zenodo.381415).

Abrashkin M.S. (2019) *Organizatziya i razvitie predpriyatij naukoemkogo mashinostroeniya* [Organization and development of high-tech mechanical engineering]. Moscow: Izdatel'stvo «Nauchnyi konsul'tant».

Baryshova Y.N. (2019) Innovative Strategies in Production Systems. *Vestnik Moskovskoy mezhdunarodnoy akademii*. No. 2. P. 49–53.

Boldina T.V., Rusakov S.V. (2014) Labour Efficiency Assessment of Aerospace Industry Innovative Enterprises Design Office Engineers. *Vestnik SibGAU*. No. 4(56). P. 264–268.

Damioli G., Van Roy V., Vertesy D. (2020) The Impact of Artificial Intelligence on Labour Productivity. *Eurasian Business Review*. Is. 11. P. 1–25. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40821-020-00172-8>.

Davydovskiy F.N., Velichko E.A. (2016) Point-Factor Method and Evaluation Criteria of the Results of Work of Engineers of Design Bureau *Mezhdunarodnyy zhurnal prikladnykh i fundamental'nykh issledovaniy*. No. 12-9. P. 1685–1689.

Golinev V.I. (2013) Features of Labor and Personnel Management in Shipbuilding and Shiprepairing Industries *Vestnik Gosudarstvennogo universiteta morskogo i rechnogo flota imeni admirala S.O. Makarova*. No. 3. P. 192–196.

Korableva M.S. (2012) Analiz dannykh po otsenke stoimosti proyektirovochnykh rabot sredstv okeanotekhniki [Data analysis for assessment of the cost of ocean engineering facilities design work]. *Trudy TsNII im. Akad. A.N. Krylova*. No. 350. P. 99–108.

Kuz'bozhev E.N., Ryabtzeva I.F. (2020) *Progress i proizvoditel'nost' truda* [Progress and labour productivity]. Moscow: INFRA-M.

Malyshev E., Mikryukova M., Romanov V., Khbulova V. (2019) Digital Technology in the Context of the Production Infrastructure Management of the Enterprise. *Vestnik ZabGU*. Vol. 25. No. 5. P. 114–122. DOI: [10.21209/2227-9245-2019-25-5-114-122](https://doi.org/10.21209/2227-9245-2019-25-5-114-122).

Marinič P., Pecina P. (2021) Industry 4.0 — Relationship Between Capital Equipment and Labour Productivity. *Hradec Economic Days*. Hradec Králové: University of Hradec Králové. P. 555–563. DOI: [10.36689/uhk/hed/2021-01-054](https://doi.org/10.36689/uhk/hed/2021-01-054).

Ryabtzeva I.F., Kuz'bozhev E.N. (2021) *Proizvoditel'nost' truda i technicheskaya politika predpriyatiya* [Labour productivity and technical policy of the enterprise]. Moscow: INFRA-M.

Savitzkaya G.V. (2020) *Analiz effektivnosti i riskov predprinimatel'skoy deyatel'nosti: Metodologicheskie aspekty* [Analysis of efficiency and risks in business: Methodological aspects]. Moscow: INFRA-M.

Schislyaeva E.R. (ed.) (2020) *Aktual'nye tehnologii sovremennoy ekonomiki i infrastruktury: tzifrovaya i innovatzionnaya ekonomika* [Current technologies of modern economy and infrastructure: Digital and innovative economy]. Saint Petersburg: Izdatel'stvo SPbGMTU.

Schislyaeva E.R., Plis K.S. (2021) Personnel Management Innovations in the Digital Era: Case of Russia in Covid-19 Pandemic. *Academy of Strategic Management Journal*. Vol. 20. Special Issue 2. Available: <https://www.abacademies.org/articles/personnel-management-innovations-in-the-digital-era-case-of-russia-in-covid19-pandemic.pdf>

Velichko E.A., Davydovskiy F.N. (2017) *Teoreticheskiye i prikladnyye aspekty razrabotki premial'nykh sistem inzhenerov-proyektirovshchikov konstruktorskogo byuro* [Theoretical and applied aspects of the bonus systems development for bureau design engineers]. Samara: Izd. NITZ «L-Zhurnal».

Received: 13.06.2021

Региональная экономика
Regional economy

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-87-140-150

Высокотехнологичные сектора на пространстве Евразийского экономического союза:
проблемы и возможности регионального управления

Морева Евгения Львовна

Кандидат экономических наук, доцент, Институт промышленной политики и институционального развития, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, РФ.

E-mail: eu7711460@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [7145-5829](#)

ORCID ID: [0000-0001-6355-7808](#)

Аннотация

Актуальность исследования обусловлена необходимостью решения сохраняющегося на пространстве Евразийского экономического союза (ЕАЭС) противоречия между потребностями скорейшего развития высокотехнологичных секторов и низкой результативностью региональной политики их поддержки. Исследование причин затруднений при реализации этого курса и анализ возможностей их преодоления с использованием зарубежного опыта разработки и реализации альтернативной модели экономической политики составляют цель исследования в настоящей статье. Поставленная цель предполагает соответствующие методы исследования: историко-экономические, контент-анализ, компаративные, общенаучные. Их применение выявило недостатки реализуемой в ЕАЭС политики: изначально заложенные в ней чрезвычайно сложные механизмы принятия решений, ограниченное число участников, вертикальный характер управленческих связей и другие. Избежать их и повысить результативность экономико-политических усилий позволяет обращение к альтернативной модели экономической политики, ориентированной на миссию, исследованной в ракурсе ее применимости к евразийским реалиям и выявления способных провести ее субъектов. Сделанные по результатам выводы дают основание заключить, что использование политики, ориентированной на миссию, для целенаправленного развития высокотехнологичных секторов ЕАЭС возможно и целесообразно и что существуют преимущества данного формата перед традиционным. Вместе с тем ряд нерешенных вопросов — о достаточности условий, необходимых для реализации ориентированной на миссию политики; об их измерении и оценке; о возможности и характере управленческих действий при незрелости предпосылок для такой политики, а также реализующих эти действия субъектах — открывает возможности для дальнейших исследований. Наличие перечисленных лагун, однако, не означает отказа от целесообразности разработки и реализации ориентированной на миссию политики в секторах ЕАЭС. Усилия в этом направлении, с одной стороны, позволяют ускорить ликвидацию пробелов в теории, а с другой — закладывают основы для обеспечения эффективного развития и укрепления высокотехнологичных секторов региона.

Ключевые слова

Высокотехнологичные сектора, Евразийский экономический союз, ориентированная на миссию политика, традиционная экономическая политика, институт развития.

High-Tech Sectors in EAEU: The Regional Governance' Problems and Opportunities

Eugenia L. Moreva

PhD, Associate Professor, the Institute of Industrial Policy and Institutional Development, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: eu7711460@mail.ru

ORCID ID: [0000-0001-6355-7808](#)

Abstract

The article's relevance is defined by the necessity to solve the contradiction in the Eurasian Economic Union (EAEU) between the requirements of its high-tech sectors immediate development and the low efficiency of the policy to support them. The analysis of the causes of such political difficulties and the opportunities to overcome them based on foreign experience of the alternative economic policy model' elaboration and execution constitutes the aim of the article. The aim comprehends the respective research methods, i.e. historical and economic, content-analysis, comparative, scientific in general. Their application reveals the deficiencies of the EAEU' policy, i.e. the inherent extremely complicated decision-taking mechanisms, the limited number of participants, the vertical type of governance, etc. The reference to the alternative model of the mission oriented economic policy facilitates to suspend them and elevate the political efforts efficiency, analyzed such model in prism of its applicability to Eurasian realities and the subjects capable to execute it. As a result, it is concluded that it is possible and reasonable to direct the mission-oriented policy to develop the EAEU' high-tech sectors and there are advantages of such model against the traditional one. Still, the research lacunas, i.e. the sufficiency of the terms identified to execute the mission oriented policy, their measurement and assessment, the possibilities and the character of the governance actions if the terms and their subjects are unsaturated, require its further development. Nevertheless, the latter doesn't reject the rationality to develop and execute the mission-oriented policy in the EAEU' sectors. From one side, the respective efforts allow eliminating the lacunas in the theory. From the other, contribute to the foundations for the efficient development and consolidation of the regional high-tech sectors.

Keywords

High-tech sectors, Eurasian Economic Union; mission-oriented policy, traditional economic policy, development institute.

Введение

Современные вызовы экономикам стран-участниц Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и императивы их структурных преобразований требуют скорейшего повышения эффективности политики развития высокотехнологичных секторов региона¹. Возможность сделать это на путях интеграционного взаимодействия отмечается уже в учредительных документах данной организации². Такая перспектива подтверждается и в недавно принятых (2020 г.) Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 г., реализовать которую предполагается совместными усилиями по модернизации экономики на основе нового технологического уклада и повышения конкурентоспособности промышленности³.

Между тем до настоящего времени и в России, и у ее партнеров по ЕАЭС высокотехнологичные сектора устойчиво занимают весьма скромное место. Закономерно поэтому, что поиск и мобилизация региональных механизмов, обеспечивающих их целевое развитие, становятся одними из приоритетных направлений региональной повестки дня.

Анализу причин сохранения трудностей регионального управления развитием высокотехнологичных отраслей в экономиках стран-членов ЕАЭС и определению возможных направлений их решения с учетом зарубежных теоретических и практических наработок посвящена настоящая статья. Решение поставленной задачи предполагает комплексное исследование мер ЕАЭС по поддержке и развитию высокотехнологичных секторов региона в сопоставлении со складывающимися в мире альтернативными экономико-политическими подходами. Исследование проведено как в ракурсе историко-экономического фактологического анализа, так и в аспекте критического осмысления новых концептуальных подходов к осуществлению экономической политики, а также прикладных наработок по вопросам их организации и реализации. В завершение сформулированы выводы и намечены направления дальнейшего исследования проблемы.

Современные проблемы управления развитием высокотехнологичных секторов в ЕАЭС

На сегодня имеющиеся статистические и фактологические материалы по высокотехнологичным секторам ЕАЭС свидетельствуют о том, что действия этой организации по их развитию не вполне оправдали себя за 5 лет ее существования [Mukhametdinov 2020; The Economic Dimension of Eurasian Integration 2021]. С одной стороны, за этот период доля высокотехнологичных секторов в общем объеме обрабатывающей промышленности увеличилась (Таблица 1).

¹ Под высокотехнологичными секторами понимается производство компьютеров, электронной и оптической продукции, электрического оборудования; машин и оборудования; автотранспортных средств, трейлеров и полуприцепов; прочих транспортных средств и оборудования; химическое производство и производство фармацевтической продукции, выделенные в соответствии с методологией стран ОЭСР. Источник: Доклад о результатах ежегодного мониторинга и анализа реализации Основных направлений промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза // Евразийская экономическая комиссия [Электронный ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_prom/SiteAssets/%d0%9c%d0%b0%d1%82%d0%b5%d1%80%d0%b8%d0%b0%bb%d1%8b%20%d0%b2%20%d1%80%d0%b0%d0%b7%d0%b4%d0%b5%d0%bb%d0%b5%20%d0%90%d0%bd%d0%b0%d0%b-b%d0%b8%d1%82%d0%b8%d0%ba%d0%b0/%d0%94%d0%be%d0%ba%d0%bb%d0%b0%d0%b4%20%d0%9e%d0%9d%d0%9f%d0%a1%20%d0%b7%d0%b0%202019%20%d0%b3%d0%be%d0%b4%20-%20%d1%8-4%d0%b8%d0%bd%d0%b0%bb%d1%8c%d0%bd%d0%b0%d1%8f%20%d1%80%d0%b5%d0%ba%d0%b4%d0%b0%ba%d1%86%d0%b8%d1%8f.pdf (дата обращения: 30.05.2021); Glossary. High-tech classification of manufacturing industries // Eurostat [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:High-tech_classification_of_manufacturing_industries (дата обращения: 30.06.2021).

² Договор о Евразийском экономическом союзе (ред. от 01.10.2019) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/ (дата обращения: 20.05.2021).

³ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11 декабря 2020 г. № 12 «О Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 г.» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_375194/ (дата обращения: 20.05.2021); Решение Евразийского межправительственного совета от 30 апреля 2021 г. № 5 «Об Основных направлениях промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза до 2025 года» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400620063/> (дата обращения: 30.05.2021).

Таблица 1. Удельный вес высокотехнологичных видов деятельности в общем объеме производства обрабатывающей промышленности, %⁴

Страна-участник	2015	2016	2017	2018	2019
Армения	3,7	3,8	4,6	4,6	4,5
Беларусь	28,0	29,6	30,9	31,7	30,7
Казахстан	10,4	9,4	10,3	11,4	12,3
Кыргызстан	2,7	2,2	2,1	1,8	2,4
Россия	27,6	27,8	28,9	29,6	30,5
Всего ЕАЭС	26,9	27,2	28,3	29,0	30,6

С другой стороны, приведенные величины еще весьма далеки от достигнутого в мире уровня. Сегодня средние значения доли высокотехнологичных секторов в мировой обрабатывающей промышленности составляют 45% и более⁵.

Кроме того, как следует из Таблицы 1, во всех странах-участницах, кроме России, достигнутые показатели не отличаются устойчивостью, демонстрируют как поступательное, так и обратное движение.

В секторах сохраняются также и другие серьезные проблемы. Они связаны с консервацией в них устаревших мощностей; низкой эффективностью производства; его несоответствием современным стандартам; трудностями кадрового обеспечения; неблагоприятными социальными и экономическими последствиями функционирования предприятий; их слабой конкурентоспособностью и другими недостатками. В станкостроении, например, износ машин и оборудования оценивают на уровне 80%. Химическая промышленность всех стран-участниц признана стабильно зависящей от импорта. «По большинству сложных продуктов... в отрасли сохраняется устойчивый дефицит... хотя необходимое сырье в ЕАЭС есть»⁶.

Решение этих вопросов требует от руководящих структур ЕАЭС проведения активной промышленной политики, в компетенции которых она находится⁷ [Vinokurov 2018]. Однако за 5 лет существования этой организации масштабы и темпы предпринимаемых ею усилий остаются довольно скромными и не дают зримых эффектов (Таблица 2).

⁴ Составлено автором на основе Доклад о результатах ежегодного мониторинга и анализа реализации Основных направлений промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза // Евразийская экономическая комиссия [Электронный ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_prom/SiteAssets/%d0%9c%d0%b0%d1%82%d0%b5%d1%80%d0%b8%d0%b0%d0%bb%d1%8b%20%d0%b2%20%d1%80%d0%b0%d0%b7%d0%b4%d0%b5%d0%bb%d0%b5%20%d0%90%d0%bd%d0%b0%d0%b-b%d0%b8%d1%82%d0%b8%d0%ba%d0%b0/%d0%94%d0%be%d0%ba%d0%bb%d0%b0%d0%b4%20%d0%9e%d0%9d%d0%9f%d0%a1%20%d0%b7%d0%b0%202019%20%d0%b3%d0%be%d0%b4%20-%20%d1%8-4%d0%b8%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d1%8c%d0%bd%d0%b0%d1%8f%20%d1%80%d0%b5%d0%ba%d0%b4%d0%b0%d0%ba%d1%86%d0%b8%d1%8f.pdf (дата обращения: 30.05.2021).

⁵ Industrial Development Report 2020. Industrializing in the digital age // United Nations Industrial Development Organization [Электронный ресурс]. URL: <https://www.unido.org/sites/default/files/files/2019-12/UNIDO%20IDR20%20main%20report.pdf> (дата обращения: 10.07.2021).

⁶ Доклад о результатах ежегодного мониторинга и анализа реализации Основных направлений промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза // Евразийская экономическая комиссия [Электронный ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_prom/SiteAssets/%d0%9c%d0%b0%d1%82%d0%b5%d1%80%d0%b8%d0%b0%d0%bb%d1%8b%20%d0%b2%20%d1%80%d0%b0%d0%b7%d0%b4%d0%b5%d0%bb%d0%b5%20%d0%90%d0%bd%d0%b0%d0%b-b%d0%b8%d1%82%d0%b8%d0%ba%d0%b0/%d0%94%d0%be%d0%ba%d0%bb%d0%b0%d0%b4%20%d0%9e%d0%9d%d0%9f%d0%a1%20%d0%b7%d0%b0%202019%20%d0%b3%d0%be%d0%b4%20-%20%d1%8-4%d0%b8%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d1%8c%d0%bd%d0%b0%d1%8f%20%d1%80%d0%b5%d0%ba%d0%b4%d0%b0%d0%ba%d1%86%d0%b8%d1%8f.pdf (дата обращения: 30.05.2021).

⁷ Договор о Евразийском экономическом союзе (с Приложениями) (ред. от 01.10.2019) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/ (дата обращения: 20.05.2021).

Таблица 2. Региональные меры по развитию высокотехнологичных секторов в ЕАЭС⁸

Сектор	Меры	Влияние на состояние отрасли
Космическая отрасль	подготовка к запуску межгоспрограммы (МГП) космических и геоинформационных услуг (2013–2019 гг.)	на мировом рынке место сектора сильно не изменится (4% против 44% в Северной Америке, 2019 г.)
Наноиндустрия	консультации по созданию каталога композитных и наноматериалов для промышленности и строительства (2019 г.)	явные экономические эффекты отсутствуют
Подъемно-транспортное оборудование	обсуждения перспектив разработки и реализации программ импортозамещения и промышленной кооперации в отдельных подотраслях (2019 г.)	явные экономические эффекты отсутствуют
Железнодорожное машиностроение	определены системные проблемы отрасли; подготовлены предложения по возможным путям их решения на базе евразийской интеграции; актуализирован перечень стейкхолдеров ЕАЭС, готовых к участию в совместных кооперационных проектах сектора; проведено анкетирование предприятий об использовании Единого перечня предприятий железнодорожного транспорта	явные экономические эффекты отсутствуют
Судостроение	размещен обзор судостроительной отрасли в ЕАЭС за 2014–2019 гг.; принята рекомендация развивать отраслевую кооперацию государств-членов; согласовано создание отраслевой экспертной группы; проведен мониторинг состояния и перспектив сектора в регионе	явные экономические эффекты отсутствуют
Производство и использование электромобилей	рекомендован план мероприятий по стимулированию производства электромобилей и их использованию в ЕАЭС; страны-участники создают у себя условия для учета рекомендованного плана	явные экономические эффекты отсутствуют
Станкостроение	утверждена Концепция создания специализированного Евразийского инжинирингового центра; подписаны учредительные документы; началось формирование капитала центра, решают вопросы о замене учредителей (2016–2020 гг.)	явные экономические эффекты отсутствуют
Химическая промышленность	подготовка разработки предложений по формированию совместных кооперационных проектов и технологических цепочек производства готовой продукции; составление проекта региональной карты индустриализации отрасли	явные экономические эффекты отсутствуют
Фармацевтика	проработан кооперационный проект по созданию химико-фармацевтического завода полного цикла; проект не поддержан ЕАБР из-за проблем разделения рисков с инвестором	явные экономические эффекты отсутствуют

Сходные результаты характеризуют и действия региональных структур в ряде институциональных сфер, непосредственно затрагивающих высокотехнологичные сектора: организации региональных институтов управления (межгосударственных программ и проектов), ежегодном мониторинге препятствий движению промышленных товаров на общем рынке ЕАЭС, выработке норм для операций с чувствительными товарами⁹ и в приоритетных отраслях, институтах импортзамещения, совместных финансовых мерах поддержки экспорта высокотехнологичных товаров на рынках третьих стран, институтах поддержки экспорта в приоритетных для промышленного сотрудничества отраслях¹⁰, институтах, стимулирующих цифровизацию промышленности, субконтракцию и трансфер технологий.

⁸ Составлено автором на основе Доклад о результатах ежегодного мониторинга и анализа реализации Основных направлений промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза // Евразийская экономическая комиссия [Электронный ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_prom/SiteAssets/%d0%9c%d0%9c%d1%82%d0%b5%d1%80%d0%b8%d0%b0%d0%bb%d1%8b%20%d0%b2%20%d1%80%d0%b0%d0%b7%d0%b4%d0%b5%d0%bb%20%90%90%bd%b0%b4%20%9e%9d%9f%a1%20%b7%b0%202019%20%b3%be%b4%20-%d1%84%d0%bd%b0%bb%20%8c%bd%b0%bd%1%8f%20%1%80%b5%ba%86%bd%b8%8f%8f.pdf (дата обращения: 30.05.2021); Доклад о реализации основных направлений интеграции в рамках Евразийского экономического союза // ЕЭК [Электронный ресурс]. URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/edf/Doklad-integratsiya.pdf> (дата обращения: 20.05.2021). Примечание: ЕАБР — Евразийский банк развития.

⁹ К чувствительным товарам отнесены товарная продукция автомобилестроения, сельскохозяйственного машиностроения и еще трех секторов, не относящихся к высокотехнологичным.

¹⁰ Приоритетные для промышленного сотрудничества отрасли: сельскохозяйственное машиностроение, производство электромобилей, авиакосмическая отрасль, станкостроение, наноиндустрия, подъемно-транспортное оборудование, железнодорожное машиностроение, химическая промышленность, фармацевтика, судостроение и некоторые другие.

Перечисленные меры проводит Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК), уполномоченная служить основным органом подготовки и реализации региональной экономической политики, в том числе в отношении высокотехнологичных секторов¹¹. Сосредоточение в ее руках этих функций позволяет считать приведенные данные репрезентативными и подходящими для оценки данного направления региональной политики в целом.

В рамках настоящего исследования мы целенаправленно сосредотачиваемся на приведенных мерах, которые непосредственно касаются высокотехнологичных производств, и отвлекаемся от учета иных инструментов, например торговой интеграции. Традиционно ее считают одним из главных средств интеграционного воздействия. В случае ЕАЭС, однако, эффекты торговой интеграции эксперты оценивают неоднозначно и далеко не всегда признают их существенными [Golovko, Sahin 2021; Sanjeev, Suresh Babu 2021].

Косвенно этот вывод подтверждают слабые изменения самой структуры рассматриваемых секторов и их места в экономике. Их инертность на протяжении последних десятилетий вкупе с накапливаемыми в отраслях проблемами, о которых упоминалось выше, свидетельствуют о низкой результативности воздействий на них. Анализ предпринятых мер показывает, что, несмотря на содержательный характер, они остаются во многом незавершенными и недостаточны для прогресса отраслей, по крайней мере, в текущей и среднесрочной перспективах. (Последнее, кстати, признает и сама ЕЭК¹².)

Отмеченную невысокую оперативность предпринимаемых действий усугубляют сложные механизмы принятия соответствующих решений. В Положении о ЕЭК отмечается, что решения Комиссии, «которые могут оказать влияние на условия ведения предпринимательской деятельности, принимаются с учетом результатов проведения оценки регулирующего воздействия проектов таких решений»¹³. При этом порядок проведения представляет собой весьма непростой, многоэтапный механизм, обращение к которому по меньшей мере на несколько месяцев задерживает реализацию мер по модернизации наукоемких и иных производств¹⁴.

Невысокую эффективность принимаемых таким образом решений еще более снижает ограниченность их функциональных сфер, отнесенных к компетенции ЕЭК, из-за сохранения за национальными органами управления значительной самостоятельности в управлении экономиками своих стран [Entin, Voynikov 2019].

Наконец, по порядку, но не значению, свою негативную роль играет и крайне малое число стейкхолдеров, с которыми взаимодействует наднациональное руководство, его так называемых «ключевых партнеров». К ним отнесены лишь национальные органы власти и бизнес-сообщества, в стороне остаются сообщества потребителей, общественные организации и другие лица, потенциально заинтересованные в эффективной политике развития. С ключевыми партнерами же связи ЕЭК регламентированы и локализованы по уровням взаимодействия (соответственно первым и вторым), тем самым лимитируется их вариативность и возможности развития¹⁵.

¹¹ Полномочия ЕЭК — см. Договор о Евразийском экономическом союзе (ред. от 01.10.2019) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/ (дата обращения: 20.05.2021); Общая информация о ЕЭК // ЕЭК [Электронный ресурс]. URL: <https://eec.eaeunion.org/comission/about/> (дата обращения: 30.06.2021); Положение о Евразийской экономической комиссии. Приложение № 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/8e3543f8dc9861d6acfa6a0c6678b972da1d07d0/ (дата обращения: 30.05.2021).

¹² См. Доклад о результатах ежегодного мониторинга и анализа реализации Основных направлений промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза // Евразийская экономическая комиссия [Электронный ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_prom/SiteAssets/%d0%9c%d0%b0%d1%82%d0%b5%d1%80%d0%b8%d0%b0%d0%bb%d1%8b%20%d0%b2%20%d1%80%d0%b0%d0%b7%d0%b4%d0%b5%d0%bb%d0%b5%20%d0%90%d0%bd%d0%b0%d0%b-b%d0%b8%d1%82%d0%b8%d0%ba%d0%b0/%d0%94%d0%be%d0%ba%d0%bb%d0%b0%d0%b4%20%d0%9e%d0%9d%9f%d0%a1%20%d0%b7%d0%b0%202019%20%d0%b3%d0%be%d0%b4%20-%20%d1%8-4%d0%b8%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d1%8c%d0%bd%d0%b0%d1%8f%20%d1%80%d0%b5%d0%ba%d0%b4%d0%b0%d0%ba%d1%86%d0%b8%d1%8f.pdf (дата обращения: 30.05.2021).

¹³ Договор о Евразийском экономическом союзе (ред. от 01.10.2019) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/ (дата обращения: 20.05.2021); Общая информация о ЕЭК // ЕЭК [Электронный ресурс]. URL: <https://eec.eaeunion.org/comission/about/> (дата обращения: 30.05.2021).

¹⁴ Подробнее схему проведения оценки регулирующего воздействия см. Схема проведения оценки регулирующего воздействия (ОРВ) // Евразийская экономическая комиссия [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/advpred/Documents/%d0%9e%d0%a0%d0%92/%d0%a1%d1%85%d0%b5%d0%bc%d0%b0%20%d0%9e%d0%a0%d0%92.pdf> (дата обращения: 19.05.2021).

¹⁵ Общая информация о ЕЭК // ЕЭК [Электронный ресурс]. URL: <https://eec.eaeunion.org/comission/about/> (дата обращения: 30.06.2021); О Евразийской экономической комиссии // ЕЭК [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/Pages/about.aspx> (дата обращения: 14.05.2021).

Отмеченные ограничения закономерно обуславливают скромные результаты наднационального управления, снижают его гибкость и ухудшают перспективы выполнения главных задач — обеспечивать условия эффективного развития Союза, его дальнейшую консолидацию и интеграцию.

Неблагоприятные последствия таких действий вступают в противоречие со внутренними и внешними императивами скорейшего развития высокотехнологичных секторов и заставляют искать им альтернативы.

Альтернативная модель экономического управления: политика, ориентированная на миссию

В поисках эффективных форм экономической политики зарубежные исследователи и практики все более обращаются к их построению на принципах, отрицающих высоко регламентированные, вертикально отстроенные методы, с ограниченным числом участников и жестким целеполаганием [Fagerberg 2018; Mazzucato 2016]. Их альтернативу сегодня часто определяют в терминах (модели/формата/типа) политики, ориентированной на миссию [Mazzucato, Semieniuk 2017; The Triple Challenge for Europe 2016]. Она характеризуется социальной направленностью действий, привлечением к участию в ней разных субъектов (например, из государственного, реального, финансового секторов); множественностью их целей и действий по их достижению. Обращаясь к понятию миссии в связи с ориентированной на нее политикой, аналитики выделяют ее следующие критерии:

- выраженный социальный характер, объединяющий вокруг миссии разных стейкхолдеров;
- четкая направленность, которая позволяет определить соответствующие миссии цели участников, измерить их, отследить их достижение во времени;
- амбициозность, стимулирующая участников к принятию инновационных и рискованных действий, от которых они в иных условиях воздержались бы;
- комплексность, обеспечивающая привлекательность миссии для субъектов с разными интересами, занятых в разных сферах деятельности и секторах производства;
- демократизм в принятии и реализации решений, стимулирующий инициативу участников, их активность, а отсюда — множественность инноваций и системность преобразований в рамках проводимого курса¹⁶ [Henderson 2020].

Наличие этих критериев обеспечивает состоятельность миссии в практическом плане. Ее разработка усилиями разных социально-экономических субъектов и их объединение вокруг миссии свидетельствуют о реальном признании ими ее ценности, важности реализации для их благополучия.

Такой подход к миссии предполагает соответствующий формат экономико-политических действий. Его характеризуют следующие черты:

- широкий круг участников; их активность в определении целей и задач, которые соответствуют миссии, и в разработке мер по их достижению, в процессе осуществления которых они уточняют и/или корректируют свои позиции;
- возможность изменения состава участников по мере его осуществления и/или изменения его условий;
- формирование распределенного бюджета проводимого курса из средств его стейкхолдеров без централизации ресурсов в руках одного лица;
- оперативные мониторинг и контроль за ходом, условиями и результатами предпринимаемых действий, выявление препятствий, поиск путей для их преодоления;
- своевременное выявление и изучение успешных и проблемных направлений деятельности, возможность поддержки последних при заинтересованности в этом участников.

Реализация этого предполагает, в свою очередь, разные способы взаимодействия/коммуникации между всеми участниками: вертикальные, горизонтальные и «мультиполюсные» (multi-polar). Благодаря этому повышается прозрачность принимаемых решений и практических действий, партнерам своевременно поступает нужная информация, позволяющая им согласовать между собой действия,

¹⁶ Mazzucato M. Missions: Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union // European Commission [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/mazzucato_report_2018.pdf (дата обращения: 14.05.2021); Mazzucato M. Governing Missions: Governing Missions in the European Union. Independent Expert report // European Commission [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/research_and_innovation/contact/documents/ec_rtd_mazzucato-report-issue2_072019.pdf (дата обращения: 14.05.2021).

обеспечить эффективные взаимодополнение и контроль. В итоге происходит оптимизация разделения труда, повышение его результативности, курс становится более адресным и полезным/эффективным для всех стейкхолдеров.

Политика на основе миссии, таким образом, позволяет преодолеть целый ряд проблем, характерных для традиционного экономико-политического курса, в том числе:

- его недостаточную адресность, фрагментарность и низкие темпы реализации;
- недоучет позиций потенциальных стейкхолдеров; риски расхождения между их интересами и содержанием курса;
- неопределенность положения отдельных субъектов при реализации политики традиционными способами, ее нечеткость, непоследовательность и разбалансированность, вызывающие инертность у его участников;
- отсутствие у стейкхолдеров последовательной приверженности целям курса; трудности в согласовании его с их действиями, в том числе приоритетными и нет; проблемы в их балансировке между собой;
- неопределенность источников и каналов финансирования курса; отсутствие корреляции между действиями участников и их ресурсным обеспечением.

В настоящее время модель курса, ориентированного на миссию, активно изучают и оценивают сквозь призму его организации, типов субъектов, которые выступают в роли лидеров, иницирующих его разработку и реализацию. Анализ опыта проведения такой политики в целом ряде стран показывает, что эту роль могут выполнять самые разные стейкхолдеры, от центрального правительства и до отдельных агентств, институтов и организаций. Соответственно, содержание и масштабы таких курсов варьируются в широком диапазоне от формирования стратегических рамочных условий достижения национальных целей до отдельных программ и проектов более частного характера (разработка и формирование городов будущего; решение конкретных задач промышленного развития; работа с геномами для развития здравоохранения; тематические инновационные проекты под эгидой национальных академий наук и др.).

Отмеченные богатство содержания и множественность направлений воздействия на экономику и общество позволяют не ограничивать такую политику рамками инновационной, как иногда это делается [Kroll 2019; Magro, Wilson 2019]. Не отрицая такую ее направленность, целесообразно также учитывать ее структурные аспекты, влияние на модернизацию и развитие производства.

Многообразие проблем, которые в современном мире решают с помощью ориентированной на миссию политики, ее целенаправленный характер, компактность и результативность, привлекательность для разных субъектов, мобилирующих для участия в ней собственные ресурсы, позволяют ставить вопрос о применимости такой модели для регионального управления развитием высокотехнологичных секторов в ЕАЭС.

Анализ возможностей проведения политики, ориентированной на миссию, для развития высокотехнологичных секторов в ЕАЭС

Привлекательность перспективы реализации политики, ориентированной на миссию, для развития высокотехнологичных секторов в ЕАЭС заставляет прежде всего определить организацию-лидера, которая бы сплотила вокруг себя возможных стейкхолдеров региона для выработки миссии и действий по ее реализации. Зарубежный опыт показывает, что эту роль выполняют разные субъекты, относящиеся к разным административным/агрегатным уровням вплоть до самых высоких.

В ЕАЭС действующие там нормативно-правовые институты ограничивают возможности наднациональных органов регионального управления проводить политику нового типа: их функционал и механизмы его реализации ориентированы преимущественно на традиционные методы управления «сверху вниз» с ограниченным числом участников и, соответственно, регламентированы. (Недавние заявления о коррективах спектра полномочий ЕЭК в связи с принятием в ЕАЭС новых мер и механизмов интеграционного взаимодействия в интересах всесторонней модернизации и повышения конкурентоспособности экономик государств-членов пока не достаточно четко формулируют содержание этих изменений, чтобы рассматривать их в аспекте подвижек к направлению формата политики, ориентированной на миссию¹⁷.)

¹⁷ Решение Высшего Евразийского экономического совета № 12 от 11 декабря 2020 г. «О Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 г.» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_375194/ (дата обращения: 29.05.2021).

Для инициирования новой экономико-политической модели не совсем подходят и национальные органы управления, поскольку их деятельность ограничена рамками их стран. Субъектом, способным, по крайней мере потенциально, выполнять такую роль, могли бы стать организации наднационального уровня, деятельность которых не регламентирована основными учредительными документами ЕАЭС, как в случае ЕЭК и других руководящих органов Союза, и к компетенциям которых может быть отнесено выполнение новой задачи. Данным требованиям соответствуют структуры, определяемые в терминах институтов развития (ИР). С учетом многообразия определений этого понятия, в том числе официально принятых участниками Союза, в рамках настоящей статьи под институтом развития понимается организационный субъект, иницирующий разработку и активно участвующий в реализации мер соответствующего направления государственной политики¹⁸ [Currie-Alder 2016].

В настоящее время в ЕАЭС функции институтов развития наиболее явно выполняют Евразийский банк развития (ЕАБР), Международный инвестиционный банк, Международный банк экономического сотрудничества, Межгосударственный банк, Российский экспортный центр и некоторые другие. До последнего времени, однако, они сосредотачивались преимущественно на задачах кредитно-финансового и информационно-аналитического обеспечения отдельных региональных проектов, в частности в высокотехнологичных секторах. При этом масштабы их деятельности остаются весьма скромными: например, порог участия ЕАБР в финансировании проектов с 2018 г. составляет 20 млн долл. США.

Расширение спектра задач, выполняемых институтами развития в связи с освоением нового экономико-политического формата, предполагает расширение круга их обязанностей и соответствующие корректировки нормативных требований к их деятельности. Это позволяет заложить организационные основания для проведения политики нового типа, в том числе в отношении высокотехнологичных секторов.

Вместе с тем проведение подобной политики зарубежом показывает, что одних лишь формальных оснований для ее инициирования и реализации недостаточно. К числу других необходимых условий относится наличие у ее участников соответствующих способностей: научно-технических, обеспечения спроса, руководства развитием производства, управления (у государственной администрации), политических предпосылок и достоверного прогнозирования¹⁹.

Применительно к высокотехнологичным секторам ЕАЭС в целом это означает наличие перспективных научно-технологических знаний и подготовленных кадров, занятых в этих отраслях, платежеспособного рыночного спроса на их продукцию со стороны частных и государственных организаций; готовность производителей принимать на себя риски модернизации и развития производства; наличие у государства знаний и способностей к участию в разработке и реализации политике нового типа; возможность разработки прогнозных оценок развития отраслей и их технологий; создание систем контроля и оценки хода реализации новой политики [Kattel, Mazzucato 2018; Sainsbury 2020].

Доступные нам исследования соответствующих практик в странах-участницах ОЭСР, а также Бразилии, Чили, Колумбии и некоторых других государств показывают, что при наличии данных условий апробация нового формата политики институтом(ами) развития дает хорошие результаты [Wilden et al. 2016; Zapata-Cantu, González 2021].

Это делает актуальным проведение региональным(и) ИР соответствующего анализа высокотехнологичных секторов и обоснование предложения миссии для мобилизации вокруг нее/них стейкхолдеров для осуществления курса на развитие этих отраслей или их сегментов.

При этом, однако, остаются открытыми вопросы о полноте данных предпосылок, их измерении, оценке и практических действиях заинтересованных лиц в случае, если какие-то из упомянутых условий отсутствуют или слабы. С определением зрелости необходимых условий, в свою очередь, связаны проблемы (не)возможности и (не)эффективности реализации курса нового типа; (не)целесообразности усилий по целенаправленному формированию предпосылок для его реализации, а также характере этих усилий — традиционном или нет, а в последнем случае — каком именно.

¹⁸ Деятельность институтов развития // Министерство экономического развития РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/instdev/institute/> (дата обращения: 29.05.2021).

¹⁹ Mazzucato M., Penna C. (2016). The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal // US [Электронный ресурс]. URL: https://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/61974/1/The_Brazilian_Innovation_System-CGEE-MazzucatoandPenna-FullReport.pdf (дата обращения: 29.05.2021).

Идентификация и поиск решения этих проблем предполагают прежде всего наличие у заинтересованных лиц установок на апробацию ориентированного на миссию курса и их практические действия в этом направлении (идентификация круга стейкхолдеров, разработка миссии и др.), обеспечивающие информацию для изучения. Таким образом, исследование этих вопросов выходит за рамки настоящей статьи.

Однако возможно определить тип субъекта, необходимого для формирования предпосылок для новой политики. Установленный выше неопределенный характер такого процесса позволяет сделать вывод о том, что его субъект должен быть способен проводить курсы как в прежнем, так и новом форматах. Ею, согласно представленному выше определению, обладают ИР. Таким образом, по своему характеру они соответствуют данной задаче.

С учетом их соответствия также задачам проведения нового курса правомерен вывод о целесообразности привлечения ИР в качестве лидера к подготовке нового курса в целом, независимо от степени готовности условий для его осуществления.

Обоснование особой роли ИР в политике, основанной на миссии, не позволяет тем не менее определить их конкретного представителя для руководства этим процессом. Решение этой задачи, например, для развития высокотехнологичных секторов на пространстве ЕАЭС требует специального анализа способностей организаций из числа ИР, оценки императивов и стратегической целесообразности скорейшего развития тех или иных секторов и сегментов, связанных с ними сфер деятельности, а также в целом политической воли к реализации курса, ориентированного на миссию. Все это должно стать предметом самостоятельного исследования, актуальность и целесообразность которого обоснована в настоящей работе.

Заключение

Проведенный выше анализ высокотехнологичных секторов ЕАЭС и управления их развитием на наднациональном уровне показал, что замедленный характер последнего во многом обусловлен его традиционным форматом, вступающим в противоречие с императивами ускоренного отраслевого развития, которые порождены состоянием самих этих секторов (высокий износ, низкая эффективность и др.) и более успешными результатами развития тех же секторов в других странах.

Решением данного противоречия может стать переход к новому курсу экономической политики, ориентированной на миссию. Международная практика свидетельствует о его эффективности в содержательном, временном и ресурсном планах. Курс нового типа не требует одностороннего отвлечения значительных государственных ресурсов и предполагает активное участие в его финансировании разных стейкхолдеров.

При этом масштабы проблем, которые удастся решить с помощью такой политики, сильно варьируются от локальных до общенациональных и далее региональных. Это делает целесообразным обращение к данному инструменту для преодоления проблем высокотехнологичных секторов и/или их отдельных сегментов на всем пространстве ЕАЭС.

В пользу практического осуществления такой политики говорит также наличие в регионе субъектов, способных ее инициировать и вести. К ним относятся институты развития, которые, в силу своего функционала, могут участвовать в проведении и новых, и традиционных курсов.

Вместе с тем успех ориентированной на миссию политики, как выявили зарубежные исследователи, зависит также от наличия для этого ряда условий. Анализ их состояния является непременной составляющей подготовки и реализации нового курса на пространстве ЕАЭС. Возможностями осуществить и/или организовать проведение такого рода исследования располагают наднациональные институты развития, к компетенциям которых относится также выполнение информационно-аналитических функций.

При проведении этого анализа особое внимание следует уделять не решенным пока вопросам. К ним прежде всего относится определение критериев и способов оценки необходимых для успешной реализации нового курса условий, достаточности их выявленного перечня, возможности целенаправленных действий по их развитию и/или формированию в случае отсутствия; определение и оценка основных факторов, влияющих на разработку и реализацию миссии.

Сохранение отмеченных лакун в знаниях о новом курсе, на наш взгляд, не служит основанием для отказа от его осуществления. В условиях действия современных императивов скорейшего развития высокотехнологичных отраслей на пространстве ЕАЭС задержки в эффективном ответе на них и слабость региональной поддержки чреваты потерями стратегического характера для всего региона.

Накопленные в международном сообществе знания и успешный опыт реализации экономической политики, ориентированной на миссию, открывают возможности использовать их при разработке стейкхолдерами высокотехнологичных секторов ЕАЭС новых управленческих практик для эффективного развития этих отраслей в регионе.

Список литературы:

- Currie-Alder B. The State of Development Studies: Origins, Evolution and Prospects // Canadian Journal of Development Studies (Revue canadienne d'études du développement). 2016. Vol. 37. Is. 1. P. 5–26. DOI: <https://doi.org/10.1080/02255189.2016.1135788>.
- Entin M., Voynikov V. Institutional and Legal Development of EAEU and EU in Comparative Perspective // Russian Law Journal. 2019. Vol. 7. Is. 3. P. 155–168. DOI: <https://doi.org/10.17589/2309-8678-2019-7-3-155-168>.
- Fagerberg J. Mobilizing Innovation for Sustainability Transitions: A Comment on Transformative Innovation Policy // Research Policy. 2018. Vol. 47. P. 1568–1576. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.08.012>.
- Golovko A., Sahin H. Analysis of International Trade Integration of Eurasian Countries: Gravity Model Approach // Eurasian Economic Review. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40822-021-00168-3>.
- Henderson D. Institutional Work in the Maintenance of Regional Innovation Policy Instruments: Evidence from Wales // Regional Studies. 2020. Vol. 54. P. 429–439. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1634251>.
- Kattel R., Mazzucato M. Mission-Oriented Innovation Policy and Dynamic Capabilities in the Public Sector // Industrial and Corporate Change. 2018. Vol. 27. P. 787–801. DOI: <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>.
- Kroll H. How to Evaluate Innovation Strategies with a Transformative Ambition? A Proposal for a Structured, Process-Based Approach // Science and Public Policy. 2019. Vol. 46. Is. 5. P. 635–647. DOI: <https://doi.org/10.1093/scipol/scz016>.
- Magro E., Wilson J. Policy-Mix Evaluation: Governance Challenges from New Place-Based Innovation Policies // Research Policy. 2019. Vol. 48. Is. 10. DOI: [10.1016/j.respol.2018.06.010](https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.06.010).
- Mazzucato M. From Market Fixing to Market-Creating: A New Framework for Innovation Policy // Industry and Innovation. 2016. Vol. 23. Is. 2. P. 140–156. DOI: <https://doi.org/10.1080/13662716.2016.1146124>.
- Mazzucato M., Semieniuk G. Public Financing of Innovation: New Questions // Oxford Review of Economic Policy. 2017. Vol. 33. Is. 1. P. 24–48. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxrep/grw036>.
- Mukhametdinov M. The Eurasian Economic Union and Integration Theory. Cham: Palgrave Macmillan, 2020. DOI: 10.1007/978-3-030-34288-3.
- Sainsbury D. Toward A Dynamic Capability Theory of Economic Growth // Industrial and Corporate Change. 2020. Vol. 29. P. 1047–1065. DOI: <https://doi.org/10.1093/icc/dtz054>.
- Sanjeev V., Suresh Babu M. Global Production Sharing and Trade Effects: An Analysis of Eurasian Economic Union // Eurasian Economic Review. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40822-021-00179-0>.
- The Economic Dimension of Eurasian Integration / ed. by N. Piskulova. Cham: Palgrave Macmillan, 2021. DOI: 10.1007/978-3-030-59886-0.
- The Triple Challenge for Europe: Economic Development, Climate Change, and Governance / ed. by J. Fagerberg, S. Laestadius, B. Martin. Oxford: Oxford University Press, 2016. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780198747413.001.0001.
- Vinokurov E. Introduction to the Eurasian Economic Union. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. DOI: 10.1007/978-3-319-92825-8.
- Wilden R., Devinney T., Dowling G. The Architecture of Dynamic Capability Research: Identifying the Building Blocks of a Configurational Approach // Academy of Management Annals. 2016. Vol. 10. Is. 1. P. 997–1076. DOI: <https://doi.org/10.5465/19416520.2016.1161966>.
- Zapata-Cantu L., González F. Challenges for Innovation and Sustainable Development in Latin America: The Significance of Institutions and Human Capital // Sustainability. 2021. Vol. 13. DOI: <https://doi.org/10.3390/su13074077>.

References:

- Currie-Alder B. (2016) The State of Development Studies: Origins, Evolution and Prospects. *Canadian Journal of Development Studies (Revue canadienne d'études du développement)*. Vol. 37. Is. 1. P. 5–26. DOI: <https://doi.org/10.1080/02255189.2016.1135788>.
- Entin M., Voynikov V. (2019) Institutional and Legal Development of EAEU and EU in Comparative Perspective. *Russian Law Journal*. Vol. 7. Is. 3. P. 155–168. DOI: <https://doi.org/10.17589/2309-8678-2019-7-3-155-168>.
- Fagerberg J. (2018) Mobilizing Innovation for Sustainability Transitions: A Comment on Transformative Innovation Policy. *Research Policy*. Vol. 47. P. 1568–1576. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.08.012>.
- Fagerberg J., Laestadius S., Martin B. (eds.) (2016) *The Triple Challenge for Europe: Economic Development, Climate Change, and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Golovko A., Sahin H. (2021) Analysis of International Trade Integration of Eurasian Countries: Gravity Model Approach. *Eurasian Economic Review*. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40822-021-00168-3>.
- Henderson D. (2020) Institutional Work in the Maintenance of Regional Innovation Policy Instruments: Evidence from Wales. *Regional Studies*. Vol. 54. P. 42–439. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1634251>.
- Kattel R., Mazzucato M. (2018) Mission-Oriented Innovation Policy and Dynamic Capabilities in the Public Sector. *Industrial and Corporate Change*. Vol. 27. P. 787–801. DOI: <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>.
- Kroll H. (2019) How to Evaluate Innovation Strategies with a Transformative Ambition? A Proposal for a Structured, Process-Based Approach. *Science and Public Policy*. Vol. 46. Is. 5. P. 635–647. DOI: <https://doi.org/10.1093/scipol/scz016>.
- Magro E., Wilson J. (2019). Policy-Mix Evaluation: Governance Challenges from New Place-Based Innovation Policies. *Research Policy*. Vol. 48. Is. 10. DOI: [10.1016/j.respol.2018.06.010](https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.06.010).
- Mazzucato M. (2016) From Market Fixing to Market-Creating: A New Framework for Innovation Policy. *Industry and Innovation*. Vol. 23. Is. 2. P. 140–156. DOI: <https://doi.org/10.1080/13662716.2016.1146124>.
- Mazzucato M., Semieniuk G. (2017) Public Financing of Innovation: New Questions. *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 33. Is. 1. P. 24–48. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxrep/grw036>.
- Mukhametdinov M. (2020) *The Eurasian Economic Union and Integration Theory*. Cham: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1007/978-3-030-34288-3.
- Piskulova N. (ed.) (2021) *The Economic Dimension of Eurasian Integration*. Cham: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1007/978-3-030-59886-0.
- Sainsbury D. (2020) Toward A Dynamic Capability Theory of Economic Growth. *Industrial and Corporate Change*. Vol. 29. P. 1047–1065. DOI: <https://doi.org/10.1093/icc/dtz054>.
- Sanjeev V., Suresh Babu M. (2021) Global Production Sharing and Trade Effects: An Analysis of Eurasian Economic Union. *Eurasian Economic Review*. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40822-021-00179-0>.
- Vinokurov E. (2018) *Introduction to the Eurasian Economic Union*. Cham: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1007/978-3-319-92825-8.
- Wilden R., Devinney T., Dowling G. (2016) The Architecture of Dynamic Capability Research: Identifying the Building Blocks of a Configurational Approach. *Academy of Management Annals*. Vol. 10. Is. 1. P. 997–1076. DOI: <https://doi.org/10.5465/19416520.2016.1161966>.
- Zapata-Cantu L., González F. (2021) Challenges for Innovation and Sustainable Development in Latin America: The Significance of Institutions and Human Capital. *Sustainability*. Vol. 13. DOI: <https://doi.org/10.3390/su13074077>.

Received: 27.05.2021

Совершенствование контроля и регламента органов государственной власти как условие эффективности законотворческой деятельности

Григорьева Наталья Сергеевна

Доктор политических наук, профессор, кафедра политического анализа, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: grigorieva@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [9017-7352](#)

ORCID ID: [0000-0002-7707-6754](#)

Аннотация

В статье рассмотрены основные направления регулирования деятельности Комитета по контролю и Регламенту Государственной Думы в период 2016–2021 гг. В качестве приоритета работы Комитета была поставлена задача по совершенствованию организации законотворческой деятельности и повышению ее эффективности. В статье систематизированы нормативно-правовые основы деятельности Комитета по контролю и Регламенту, анализируются изменения в его работе, произошедшие за последние пять лет, раскрываются приоритетные направления его активности. Особое внимание уделено инновациям, внесенным в организацию работы Государственной Думы по мониторингу принятых законодательных актов и контролю за их исполнением. Комплекс принятых мер призван способствовать повышению эффективности контроля над правоприменением принятых законов, усилению взаимодействия в этом направлении законодательной власти со всеми государственными органами и структурами, общественными объединениями и с избирателями. В статье дается обзор общих правил построения регламента для различных типов организаций, включая цели и задачи регламента, регламентационные процедуры, показана роль регламента в системе управления любой организации, что в последующем дает возможность показать особенность регламентационных процедур в государственных органах. Последние изменения, касающиеся работы Государственной Думы VII созыва, были зафиксированы в 2020 году. В результате этих изменений полномочия Комитета Государственной думы по контролю и Регламенту были существенно расширены, в результате чего контролю за исполнением решений была отведена более важная роль, чем это было ранее, что значительно улучшило результаты работы. В статье описана структура Комитета, его представительский (фракционный) состав. Особое внимание уделено показу приоритетных направлений деятельности Комитета по контролю и Регламенту, механизмам осуществления контроля, описаны мероприятия по организации системного взаимодействия между различными акторами законотворческой и исполнительной деятельности. В качестве примера рассмотрено такое направление, как контроль реализации национальных проектов, госпрограмм РФ.

Ключевые слова

Регламент, парламентский контроль, регламентация, мониторинг, Комитет Государственной Думы по контролю и Регламенту.

Improvement of Public Authorities Control and Regulation as a Condition for Effective Legislative Activity

Nataliya S. Grigorieva

DSc (Political science), Professor, Department of Political Analysis, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: grigorieva@spa.msu.ru

ORCID ID: [0000-0002-7707-6754](#)

Abstract

The article discusses the main areas of regulating activities of the Committee for Control and Regulation of the State Duma in 2016–2021. Improving the organization of lawmaking activities and increasing efficiency of control over its implementation was set as the priority for the Committee's work. The author examines the regulatory framework for the activities of the Committee for Control and Regulation, analyzes changes in its work that have occurred over the past five years, reveals the priority areas of its activity. Particular attention is paid to innovations introduced into the work of the State Duma on monitoring and control over the implementation of the adopted legislative acts. The set of measures taken will contribute to increasing the effectiveness of control over the enforcement of adopted laws, strengthening interaction between the legislative branch with all state bodies, public associations and with voters. The article provides an overview of the general rules of working out regulations for various types of organizations, including goals, objectives and regulatory procedures, shows the role of regulations in management system of any organization, which makes it possible to show the peculiarity of regulatory procedures in the work of state bodies. The article describes the structure of the Committee, its representative (factional) composition. The latest changes regarding the work of the VII State Duma were introduced in 2020. As a result, the powers of the State Duma Committee on Control and Regulations were significantly expanded, as a more important role than before was assigned to control over the execution of decisions, which significantly improved work results. Particular attention is paid to priority areas of the Committee for Control and Regulations work, mechanisms of control, measures of organizing systemic interaction between various actors in lawmaking and executive activities. Control over the implementation of national projects and state programs of the Russian Federation is discussed in detail.

Keywords

Regulations, parliamentary control, regulation, monitoring, State Duma Committee on Control and Regulations.

Введение

Согласно словарю В.И. Даля, регламент — это «устав, порядок или правила какой-либо службы, разъясненные на письме»¹. Иными словами, это документ, который перечисляет и описывает последовательность шагов, которые должны предприниматься для выполнения определенной работы в какой-либо организации, с указанием требуемых сроков ее исполнения и этапов. В разговорной речи «регламент» может употребляться также для обозначения некоего свода правил и предписаний, регулирующих деятельность любого рода, любой организации или индивида. Кроме этого, регламент определяет порядок взаимодействия различных подразделений внутри организации, а также работников организации в рамках определенного процесса, связанного непосредственно с деятельностью конкретной организации. Правильно разработанный регламент способен значительно сэкономить время и силы всех участников процесса и повысить качество работы как различных подразделений, так и всей организации.

Можно сказать, что регламенты создаются для того, чтобы можно было четко и ясно ответить на такие основные организационные вопросы: «Что нужно делать?», «Как и когда нужно делать?», «Кто должен делать?», «Кто несет ответственность?» и т.д.

Для того, чтобы внести ясность в регламентационные процедуры, а также определить требования, которые должны исполняться с тем, чтобы достичь ожидаемых результатов деятельности, необходимо разработать документ (их может быть и несколько), в котором определены «правила игры», которые должен знать каждый участник. Но важно не только разработать эти правила, но и научиться управлять ими. В зависимости от масштабов деятельности, статуса организации, ее целей и места в управленческой иерархии, это могут быть положения о деятельности, стандарты, наконец, регламент. На различных сайтах можно найти достаточно много материалов, посвященных структуре регламентов организаций², правилам их написания³, разъяснениям назначения и функционалу.

Значительно меньше работ, которые посвящены различным направлениям регламентации управленческой деятельности организаций, включая и государственные организации [Анненков и др. 2012; Алексеева 2016; Поздеева, Захарова 2017], а также роли парламентского контроля [Волчкова 2016].

В системе управления любой организации (в бизнесе — предприятия) в процессе ее функционирования всегда наличествует большое число периодически повторяющихся функций, процессов, действий по принятию управленческих решений. Одновременно существует множество разнообразных вариантов реализации одного и того же управленческого решения и действия.

Регламент представляет собой свод правил принятия решений исполнителями в разных ситуациях. При этом регламентирующие документы верхнего уровня содержат общие принципы, цели и границы принятия решений, в то время как документы нижнего уровня излагают готовые решения (или варианты готовых решений). В совокупности это позволяет оптимизировать нагрузку, возлагаемую на исполнителей, предлагая им своеобразную «шпаргалку» и тем самым избавляя их от излишнего обдумывания при исполнении действий «нижнего уровня», с тем чтобы было время и возможности для решения более сложных, нестандартных задач.

Существует некоторая общность правил, определяющих порядок работы государственных органов, учреждений, организаций. В истории нашей страны, пожалуй, наиболее известны Регламенты Петра I и Высочайший Манифест «Об усовершенствовании основ государственного управления», подписанный Николаем II в 1905 г. [Демин 1996]. Порядок ведения заседаний, собраний, конференций, сессий и съездов представительных органов во времена СССР был также регламентирован (например, Регламент заседаний палат Верховного Совета СССР). Для стандартизации процедур и для помощи организациям в проведении собраний во многих странах выпускают типовые сборники, в которых содержится довольно замкнутый перечень определенных ситуаций и правил их разрешения, что позволяет избежать поведенческого волюнтаризма при принятии важных решений. Такие правила давно существуют и для проведения международных конгрессов и конференций (например, Венский регламент 1815 года). Во время таких и подобных мероприятий устанавливаются и более мелкие

¹ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М.: Директ-Медиа, 2014. С. 5935.

² См., например, достаточно объемную подборку материалов, подготовленную ООО «Корпоративные системы управления — КОПСИС»: Структура регламентов организации // CorpSys [Электронный ресурс]. URL: <https://corpSys.ru/consulting/folder/regulationsstructure.aspx> (дата обращения: 07.05.2021).

³ Регламент: разработка и внедрение // РИК [Электронный ресурс]. URL: https://rik-company.ru/reglament_org.html (дата обращения: 07.05.2021); Составляем регламент (на примере бизнес-процессов делопроизводства) // Профессиональное издательство [Электронный ресурс]. URL: https://www.profiz.ru/sr/9_2014/reglament/ (дата обращения: 27.06.2021); Как составить регламент организации // Деловые партнеры [Электронный ресурс]. URL: <http://kdbp.ru/news/kak-sostavit-reglament-organizatsii/> (дата обращения: 01.05.2021).

«технические» регламенты, как, например, стандарт, ограничивающий время выступления или обсуждения. И даже при защите работ (курсовых, дипломных, диссертаций и т.п.) также устанавливается регламент: например, «регламент для выступления — 15 минут, для уточняющих вопросов — 5 минут, обсуждения — 10 минут».

При этом для определения этих правил могут использовать разные названия (слова), что связано с национальными традициями, особенностями организаций, наконец, приоритетами участников процесса⁴. Но что является общим, так это набор элементов, которые являются базовыми практически для любого регламента:

- описание процесса или определение последовательность действий;
- участники и распределение ответственности между ними;
- требования к результату;
- требования к качеству;
- сроки исполнения (действия).

Нормативно-правовое обеспечение деятельности Государственной Думы

Регламент Государственной Думы — это нормативный акт, который регулирует порядок работы Государственной Думы, ее внутреннее устройство и парламентские процедуры, в том числе порядок ее участия в законодательной деятельности и иных вопросах, отнесенных к ее ведению, что определено Конституцией Российской Федерации и другими регулирующими документами⁵.

Нынешний регламент был принят Государственной Думой второго созыва 22 января 1998 года (Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-II ГД). Ранее действовал регламент, принятый Думой первого созыва 27 марта 1994 года, а до него деятельность палаты регулировалась положениями временного регламента⁶. Регламент 1998 года в дальнейшем многократно дополнялся и совершенствовался. Отследить все последующие изменения, а также общие положения регламента, касающиеся работы Государственной Думы, можно на ее сайте⁷. Последние изменения, коснувшиеся работы Государственной Думы седьмого созыва, были зафиксированы в Постановлении «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (с изменениями на 15 декабря 2020 года)⁸. Обязанности по контролю за соблюдением регламента, обобщению предложений по его изменению и разъяснению отдельных его положений возлагается на Комитет Государственной Думы по контролю и Регламенту.

В состав действующего Комитета Государственной Думы по контролю и Регламенту входят 23 депутата: 18 — это члены фракции Всероссийской политической партии «Единая Россия»; 2 — члены фракции политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» (КПРФ); 2 — члены фракции политической партии «Либерально-демократическая партия России» (ЛДПР); 1 — член фракции политической партии «Справедливая Россия».

⁴ Одним из старейших, но до сих пор наиболее популярным регламентным сборником является, например, книга «Правила распорядка Роберта» (Robert's Rules of Order), впервые изданная в США в 1876 г. Одним из типов нормативных актов Европейского союза является «постановление», которое является самым жестким инструментом регулирования в Евросоюзе по причине прямого действия.

⁵ Федеральный закон от 08.05.1994 N 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Федеральный закон от 26.11.1996 N 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»; Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; Федеральный закон от 10.01.2003 N 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”»; Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»; Федеральный закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»; Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 N 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»; Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; Федеральный закон от 07.02.2011 N 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»; Федеральный закон от 07.05.2013 N 77-ФЗ «О парламентском контроле»; Федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»; Федеральный закон от 22.02.2014 N 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 07.05.2018 N 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

⁶ Постановление от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Консультант [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglduma/> (дата обращения: 12.05.2021).

⁷ Регламент // Государственная Дума [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/> (дата обращения: 09.05.2021).

⁸ Постановление «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (с изменениями на 15 декабря 2020 года)» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901700817> (дата обращения: 09.05.2021).

Структура Комитета достаточно проста и целиком подчинена тем задачам, которые возложены на него по организации и качественной работе Государственной Думы в течение всего периода полномочий. Задача Комитета — разрабатывать и совершенствовать подходы, способствующие эффективному взаимодействию законодательной власти со всеми государственными органами и структурами, общественными объединениями и непосредственно с избирателями.

При Комитете созданы 5 подкомитетов: подкомитет по вопросам контроля в сфере экономики, подкомитет по вопросам контроля в сфере финансов, подкомитет по вопросам контроля в социальной сфере, подкомитет по вопросам контроля формирования комфортной среды и подкомитет по вопросам избирательного законодательства, что позволяет сбалансировано распределять нагрузку между членами комитета.

Кроме того, при Комитете созданы Экспертные советы по вопросам:

- контроля в сфере государственных (муниципальных) финансов и иных ресурсов;
- совершенствования избирательного законодательства;
- анализа правоприменительной практики и совершенствования законодательной деятельности в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе;
- контроля формирования комфортной среды;
- контроля в социальной сфере.

В состав экспертных советов, кроме депутатов, входят представители профессиональных сообществ, науки и общественных организаций, органов власти субъектов Российской Федерации (в зависимости от предназначения Совета).

Основные направления деятельности Комитета Государственной Думы по контролю и Регламенту

Направления деятельности Комитета в Государственной Думе седьмого созыва были обусловлены теми изменениями, которые произошли в его функционале, что нашло отражение уже в самом названии: до сентября 2017 года это был Комитет по Регламенту и организации работы Государственной Думы, а с 22 сентября 2017 г. — Комитет по контролю и Регламенту. И это не просто изменение названия Комитета — это смещение акцентов в его деятельности, фактически ее значительное расширение, при котором контролю за исполнением решений отводится более значимая роль, чем это было ранее.

В рамках парламентского контроля деятельность комитета осуществляется по следующим приоритетным направлениям:

- контроль за ходом исполнения национальных (федеральных) проектов и государственных программ Российской Федерации;
- контроль за исполнением принятых Государственной Думой федеральных законов, мониторинг правоприменения, разработки и принятия нормативно-правовых актов;
- контроль за исполнением принятых решений: постановлений Государственной Думы, в том числе по итогам «Правительственных часов», поручений Государственной Думы, решений по итогам совместных заседаний комитетов Государственной Думы;
- представительские функции Государственной Думы; организация системного взаимодействия.

Во многом это стало возможным после того, как были внесены изменения в регламент Государственной Думы, и представители Комитета по контролю и Регламенту и представители профильного комитета были наделены правом выступать с содокладом в рамках «Правительственного часа» (часть 3 статьи 41 Регламента ГД). Кроме того, комитеты ГД получили возможность контролировать по своему профилю исполнение любой государственной программы РФ и национального (федерального) проекта и осуществлять парламентский контроль за реализацией государственных программ РФ на постоянной основе.

Совершенствование форм парламентского контроля является приоритетом в работе Государственной Думы, поскольку именно через повышение эффективности контрольной деятельности, ее системности и непрерывности можно достичь желаемых результатов [Синцов 2015]. Для того, чтобы это стало возможным, на внутреннем сайте ГД появились новые разделы — не только сам раздел «Парламентский контроль», но и новые разделы внутри него: Мониторинг государственных

программ РФ и национальных проектов и Мониторинг правоприменения федеральных законов. Таким образом, и депутаты, и сотрудники аппарата получили возможность в ежедневном режиме отслеживать те изменения, которые произошли по ключевым направлениям работы.

Что касается раздела «Парламентский час», то к двум «старым» позициям (план проведения «Парламентского часа» и материалы к заседанию) прибавились четыре новых, включая и ответы федеральных министров на вопросы фракций. По каждому из направлений деятельности проводятся определенные мероприятия.

Логическая цепочка регламентационной деятельности может быть представлена следующим образом: основные направления (как уже было отмечено, их четыре) — мероприятия по каждому из направлений (число не ограничено, по потребности) — результаты, которые были достигнуты в результате проведения этих мероприятий, — проблемы, возникшие в ходе исполнения и препятствующие качественной и эффективной работе, — предложения, которые позволят решить проблемы и устранить недостатки работы по данному направлению.

В качестве примера рассмотрим такое направление, как Контроль исполнения ежегодного Послания Президента РФ, Указов Президента РФ и контроль реализации национальных проектов, госпрограмм РФ. По этому направлению в 2020 году было проведено 6 значимых мероприятий. А в качестве результатов работы было отмечено выстраивание совместной работы с профильными комитетами по подготовке итоговых постановлений ГД и контроля за исполнением принятых решений, усиление контрольной составляющей в постановлениях ГД по результатам «Правительственного часа» и улучшение в целом качества исполнения принятых решений; сформирована «дорожная карта»; представлены обобщенные данные; определены системные проблемы и выработаны предложения по их решению; усовершенствованы подходы к формированию плана работы Счетной палаты РФ, который был дополнен двумя новыми разделами:

- 1) «Анализ достижения национальных целей, установленных в Указе Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 “О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года”»;
- 2) «Мониторинг и контроль реализации национальных проектов (программ) и приоритетных проектов (программ) по достижению национальных целей».

При определении проблем, мешающих должному исполнению программ, выделен, прежде всего тот факт, что существующие инструменты, используемые при формировании и реализации Национальных проектов и государственных программ, не обеспечивают в полной мере согласованность между собой; не все предусмотренные мероприятия влияют на достижение показателей, а установленные цели не всегда достижимы.

Поэтому в качестве предложений предусмотрены меры по совершенствованию взаимодействия и подведения итогов парламентского контроля при формировании и реализации национальных проектов и государственных программ, как например: проведение информационного семинара-совещания для комитетов ГД по парламентскому контролю за их реализацией; заслушивание на Совете ГД информации профильных комитетов о парламентском контроле по реализации национальных проектов и госпрограмм (ст. 175.5 Регламента ГД) или публичное обсуждение итогов проведенных мониторингов с широким привлечением экспертного сообщества и т.д.

Новые формы и методы контроля за исполнением приоритетных направлений работы Государственной Думы

Необходимо отметить, что работа Комитета Государственной Думы по контролю и Регламенту началась с того, что были предприняты огромные усилия по законодательному «наследству»: к 2016 году накопилось в общей сложности 2020 законопроектов, которые в свое время прошли первое чтение, а потом по тем или иным причинам не были вынесены на второе и, соответственно, третье чтение. Нельзя сказать, что они лежали «мертвым грузом», над ними работали, неоднократно переделывали, проводились обсуждения, но по самым разным причинам работа не была завершена. Поэтому было принято решение пересмотреть все эти законопроекты с тем, чтобы прояснить их дальнейшую судьбу. В результате работы, которая длилась больше года, с контроля были сняты 2000 законопроектов. Надо отметить, что такая работа была выполнена впервые за время работы Государственной Думы начиная с 1994 года.

Кроме того, работа Государственной Думы была самой результативной по таким показателям, как число рассмотренных и принятых законопроектов (в первом, во втором и третьем чтениях): рассмотрено было 6 472 законопроекта, принято — 2 672⁹.

Одна из самых интересных и значимых инноваций в работе Комитета связана с усилением контроля над исполнением законов, принятых к исполнению.

В 2016 году была разработана Программа научно-экспертной и исследовательской работы в Государственной Думе (принимается ежегодно), одна из задач которой — совершенствование законотворческой деятельности Государственной Думы и мониторинг правоприменения принимаемых законов. Для этого уже несколько лет проводятся открытые конкурсные процедуры на право заключения государственных контрактов на оказание услуг по проведению экспертно-аналитических исследований и выполнение научно-исследовательских работ. С 2017 года было проведено на конкурсной основе 217 исследований, включая мониторинги правоприменительной деятельности¹⁰.

Так, в 2020 г. Московским государственным университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА) были проведены и представлены мониторинги правоприменения по шести актуальным, социально значимым законодательным актам. При этом часть заявок на проведение мониторинга была направлена на основании поручения, содержащегося в Постановлении Государственной Думы по итогам «Правительственного часа» или по результатам рассмотрения выполнения рекомендаций «больших» парламентских слушаний с участием Председателя Государственной Думы и т.д. То есть это целевые заявки, исполнение которых позволяет развивать законотворческую деятельность Государственной Думы в направлениях, важных для граждан и общества.

Так, например, мониторинг фактического воздействия федеральных законов и нормативно-правовых актов, анализ эффективности мер, предусмотренных в государственных программах Российской Федерации, направленных на преодоление бедности, выявил ряд проблем и вопросов, по итогам анализа которых были сформулированы конкретные меры по их решению. В результате в рамках весенней сессии был принят ряд законов, направленных на поддержку семей с детьми, а также семей, имеющих низкие доходы.

Комитет совершенствует подходы в рамках подготовки содокладов для «Правительственных часов», изучая общественное мнение по заявленной тематике, анализируя отношение граждан к наиболее важным принимаемым и действующим законодательным актам. Опора на общественное мнение способствует повышению содержательного уровня дискуссий в ходе «Правительственных часов». Нельзя не учитывать и то, что ежегодно в Комитет поступает более 150 (2020 г.) обращений граждан, касающихся в большей степени именно исполнения законов в разных регионах нашей страны.

Заключение

Социальная значимость изменений, которые произошли в контрольных функциях Государственной Думы VII созыва (2016–2021 гг.) пока недостаточно освещена в научной и публицистической литературе. В то же время за счет изменения законодательства, регламентирующего деятельность Комитета по контролю и Регламенту Государственной Думы, были достигнуты важные положительные результаты, которые значительно усилили прозрачность прохождения законопроектов, что, в свою очередь, увеличило возможности социального контроля.

Значительное расширение полномочий по контролю за исполнением решений привело к тому, что комитеты ГД получили возможность контролировать (в соответствии со своим профилем) исполнение любой государственной программы РФ и национального (федерального) проекта и, следовательно, осуществлять постоянный парламентский контроль за реализацией государственных программ РФ. Мониторинг фактического воздействия федеральных законов и нормативно-правовых актов, проводимый постоянно, и на основе этого анализ эффективности мер, предусмотренных в государственных программах Российской Федерации, позволили выявить проблемы, которые препятствуют их исполнению и сформулировать конкретные меры по их решению.

Выражение признательности

Автор благодарит сотрудников Комитета по контролю и Регламенту Государственной Думы РФ и лично Председателя Комитета О.В. Савастьянову за помощь в подготовке статьи.

⁹ Сдали сессию и созыв // Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека). Дайджест прессы № 111 (6968), 21 июня 2021. С. 4.

¹⁰ Научно-исследовательские работы, выполненные для Государственной Думы // Государственная Дума [Электронный ресурс]. URL: <http://pda.iam.duma.gov.ru/node/10> (дата обращения: 27.05.2021).

Список литературы:

- Алексеева Е.Е. Методы проектирования регламентов управленческой деятельности // Современные научные исследования и инновации. 2016. № 1. URL: <https://web.snauka.ru/issues/2016/01/62912>.
- Анненков В.И., Барчан Н.Н., Моисеев А.В., Киселев Б.И. Государственная служба организации управленческой деятельности. М.: КНОРУС, 2012.
- Волчкова Н.Н. Парламентский контроль в России: исторический аспект // История государства и права. 2015. № 16. С. 38–42.
- Демин В.А. Государственная Дума России (1906–1917): механизм функционирования. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1996.
- Поздеева С.Н., Захарова Е.В. Основные направления регламентации организации управленческой деятельности // Проблемы экономики и менеджмента. 2017. № 4(68). С. 48–52.
- Синцов Г.В. О значении парламентского контроля в Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. № 2(34). С. 17–21.

Дата поступления: 21.05.2021

References:

- Alekseeva E.E. (2016) Designing Methods of Regulations of Management Activities. *Sovremennyye nauchnyye issledovaniya i innovatsii*. No. 1. Available: <https://web.snauka.ru/issues/2016/01/62912>
- Annenkov V.I., Barchan N.N., Moiseyev A.V., Kiselev B.I. (2012) *Gosudarstvennaya sluzhba organizatsii upravlencheskoy deyatel'nosti* [State service of the organization of management activities]. Moscow: KNORUS.
- Demin V.A. (1996) *Gosudarstvennaya Duma Rossii (1906–1917): mekhanizm funkcionirovaniya* [State Duma of Russia: Functioning mechanism]. Moscow: Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya (ROSSPEN).
- Pozdeeva S.N., Zaharova E.V. (2017) Osnovnyye napravleniya reglamentatsii organizatsii upravlencheskoy deyatel'nosti [The main directions of management activity regulation]. *Problemy ekonomiki i menedzhmenta*. No. 4(68). P. 48–52.
- Sintsov G.V. (2015) Importance of Parliamentary Control in the Russian Federation. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Povolzhskiy region. Obshchestvennyye nauki*. No. 2(34). P. 17–21.
- Volchkova N.N. (2015) The Parliamentary Control in Russia: Historical Aspect. *Istoriya gosudarstva i prava*. No. 16. P. 38–42.

Received: 21.05.2021

Влияние новостного контента на межпоколенческие взаимодействия в современной России¹

Маркеева Анна Валерьевна

Кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры экономической социологии и менеджмента, социологический факультет, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: anna_markeeva@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: 3645-0048

ORCID ID: [0000-0002-7439-1599](https://orcid.org/0000-0002-7439-1599)

Синяков Алексей Викторович

Заведующий учебной лабораторией, социологический факультет, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: alekssin@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: 5879-6285

ORCID ID: [0000-0002-7117-4089](https://orcid.org/0000-0002-7117-4089)

Аннотация

Существование обществ в рамках новой демографической структуры, вследствие старения населения, требует комплексного реформирования социальных институтов, которое не может быть эффективно осуществлено вне рамок формирования новой культуры старости. Закрепившаяся в России культура избегания старости, закрытие молодых и пожилых россиян в рамках своих социальных групп, отсутствие конструктивного диалога между поколениями являются препятствиями для реализации государственных и частных программ активного долголетия. Одним из негативных факторов выступает информационный, в том числе новостной, фон, закрепляющий стереотипизированное восприятие старости, способствующий разобщению поколений. На основе анализа массива данных новостной ленты сайта Lenta.ru за 2000–2020 гг. и социальной сети «ВКонтакте» за 2018–2020 гг. выявлено, что приоритет в новостной политике отдается проблемам молодежи, новости воспроизводят стандартизированные представления о старости и молодости, о типичных характеристиках и ключевых ролях представителей данных возрастных групп, причем в отношении пожилых преобладают негативные коннотации и ограниченный набор социальных ролей. Несмотря на значительные социально-экономические трансформации, позволившие существенно сдвинуть границы старости, информационное пространство воспроизводит клише относительно потенциала старшего поколения, превращается в инструмент общественного давления. Отмечается, что в текущих условиях необходимы не только понимание и учет информационного поля при организации государственных и корпоративных программ поддержки и развития данных социальных групп, но и нахождение новых способов для организации межпоколенческого диалога, одним из которых может быть совместная реализация волонтерских программ.

Ключевые слова

Пожилые, молодежь, новости, старость, информационное пространство, новостной контент, стереотипы, межпоколенческие конфликты, межпоколенческие взаимодействия, активное старение, старшее поколение, социальное конструирование.

News Content Impact on Intergenerational Interaction in Russia²

Anna V. Markeeva

PhD, Associate Professor, Associate Professor of Economic Sociology and Management Department, Faculty of Sociology, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: anna_markeeva@mail.ru

ORCID ID: [0000-0002-7439-1599](https://orcid.org/0000-0002-7439-1599)

Aleksey V. Sinyakov

Head of Educational Laboratory, Faculty of Sociology, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: alekssin@gmail.com

ORCID ID: [0000-0002-7117-4089](https://orcid.org/0000-0002-7117-4089)

Abstract

The existence of societies within a new demographic structure requires a comprehensive reform of social institutions. The reform cannot be carried out without forming a new culture of old age. The culture of avoiding old age, the closure of young and elderly Russians within their social groups, and the lack of constructive dialogue between the generations inhibit the implementation of public and private programmes of active ageing. One of the negative factors is the information (news) environment, which strengthens the stereotyped perception of old age and contributes to the separation of generations. Based on the analysis of social media data (VK and Lenta.ru), the following was revealed: the priority of news policy is given to the problems of young people; news reproduces standardized ideas about old age and youth, typical characteristics and key roles of representatives of these age groups; negative connotations and a limited set of social roles dominate in relation to older people. Despite significant socio-economic transformations that have made it possible to shift the boundaries of old age, the information space reproduces clichés about the potential of the older generation and becomes an instrument of social pressure. In the current context, new ways of organizing intergenerational dialogue are needed. One way could be cooperative volunteer programmes.

Keywords

Older people, young people, news, old age, information space, news content, stereotypes, intergenerational conflicts, intergenerational interactions, active ageing, older generation, social construction.

¹ Исследование выполнено при поддержке Междисциплинарной научно-образовательной школы Московского университета «Сохранение мирового культурно-исторического наследия».

² The research was supported by the Interdisciplinary Scientific and Educational School of the Lomonosov Moscow State University "World Cultural and Historical Heritage Preservation".

Введение

Трансформация демографической структуры населения в развитых странах в конце XX – начале XXI века формирует комплекс вызовов (на макро- и микроуровнях), требующих новых управленческих решений. Следует признать, что проблемы «стареющих обществ» затрагивают не только экономические основы государств, требуют не только модернизации экономики, обусловленной реформированием пенсионных систем и необходимостью удержания возрастных работников на рабочих местах в условиях возникающего дефицита кадров, но касаются прежде всего социальных и социокультурных трансформаций, без которых реализация запланированных государственных или общественных программ активного долголетия не может быть осуществлена. «Стареющие общества» нуждаются в установлении новых правил взаимодействия между представителями разных поколений, способных снизить остроту ценностных различий, наладить диалог между ними, обеспечить эффективное сосуществование поколений в новых социально-демографических условиях, уменьшая экономические, политические и иные основания межпоколенческих конфликтов. Но главное, требуется формирование нового понимания старости: установление границ, существенно выходящих за рамки предыдущих представлений о старости, разрушение сложившихся стереотипов в отношении пожилого человека, существенно ограничивающих возможности его реализации, в том числе в трудовой сфере, снижающих субъективные оценки благополучия. Стереотипы выступают чуть ли не единственным основанием для замыкания старшего и молодого поколения россиян в границах своих социальных групп.

Одной из проблем текущей ситуации выступает то, что в соответствии с положениями теории «проспективного старения» объективные границы старости смещаются (увеличение продолжительности жизни и, главное, периода активности создает предпосылки для изменения представлений индивидов о психологическом возрасте) [Sanderson, Scherbov 2010; Sanderson, Scherbov 2019], однако существующие представления общества о социальных границах старости и предписываемых ролях меняются существенно медленнее, что ограничивают возможности реализации программ «активной старости».

Сдерживающим фактором на пути формирования новой культуры отношения к пожилым, нового видения старости выступает существующее информационное пространство не только традиционных СМИ, но и новых медиа. Воспроизводимое в нем стереотипизированное представление о старших поколениях, его потенциале, характеристиках и возможностях усиливает разобщение и даже отчуждение поколений. Существует еще один важный элемент складывающейся социальной ситуации: новые медийные платформы становятся привлекательным инструментом контроля и влияния множества цифровых акторов и в этой связи могут преследовать собственные интересы, входя в противоречия с действующей государственной политикой в отношении пожилых и молодых, поляризуя их мнения и усиливая межпоколенческую конфликтность. В этой связи решение исследовательских задач, направленных на изучение механизмов влияния информационного, в том числе новостного, фона, в который погружаются представители различных возрастных групп, на воспроизводство и закрепление стереотипов в отношении потенциала и возможностей представителей разных поколений, представляется актуальным. Это позволит определить факторы, влияющие на эффективность выстраивания диалога между поколениями, способных нивелировать негативные последствия существующей стратегии избегания. А также повысить результативность существующих программ, в том числе государственных и корпоративных, по поддержке и развитию взаимодействий между молодежью и представителями старшего поколения в РФ.

Межпоколенческие взаимодействия и межпоколенческие конфликты: теоретический дискурс

Сформированные теоретически традиции в отношении изучения межпоколенческих конфликтов не только определили концептуальные рамки их исследования, но и в контексте постулируемых положений о значении этих конфликтов в общественном развитии сформировали управленческие подходы по согласованию интересов старших и молодых поколений. Конфликт поколений в середине XX века рассматривался как универсальный мотив человеческой истории [Маркузе 1970], как ведущий фактор общественного развития и возможность для кардинальных социальных преобразований [Mendel 1974; Feuer 1969]. Считалось, что молодежь как активная преобразующая сила способна преодолеть сложившиеся негативные процессы общественного развития, такие как технократизм, отчужденность и т.д. Такие теоретические постулаты были отражением усиления роли молодежи в социально-политической повестке Европейских стран в тот период, обусловлены ростом молодежных, прежде всего студенческих, движений. Однако уже к концу XX века вектор исследований меняется.

Все чаще специалисты не акцентируют внимание на революционном характере молодежи, а изучают условия для диалога поколений, обосновывают необходимость эволюционного пути развития и поиска путей для взаимопроникновения и обогащения взаимодействий между представителями разных поколений.

В российской социологии исследование межпоколенческих конфликтов было связано с изучением социально-экономических трансформаций конца XX века. В качестве теоретической основы использовались положения межпоколенческой динамики К. Манхейма [Манхейм 1994] и «кризиса поколений» Ж. Менделя [Mendel 1974]. Межпоколенческие конфликты перестали рассматриваться с крайних позиций (как признак положительных изменений и как признак деградации), а превратились в естественный и необходимый элемент социальной динамики. Отмечалось, что конфликтность и противоречия усиливаются в периоды ускорения темпов общественного развития, что сопряжено с отказом молодежи от принятия образцов прошлого. Нивелирование деструктивных аспектов конфликтности связывалось с выстраиванием конструктивных взаимодействий, диалога между представителями поколений, формированием среды. Речь не велась и не может вестись о полном снятии и исчезновении конфликта «отцов и детей». Необходимо не только признать наличие разных позиций и ценностных установок у молодежи и пожилых, но создать возможности их сосуществования, взаимопроникновения точек зрения, способствовать конструктивной ревизии взглядов.

Сформированная в России боязнь старости и культура ее избегания в отсутствие эффективно функционирующих программ межпоколенческих взаимодействий (усилия в их комплексном внедрении стали развиваться лишь в последние годы в рамках реализации национальных проектов) подтверждают выводы исследований К. Эдвардса и П. Ноллера. Складывающееся у молодежи восприятие пожилых как потенциальной угрозы, чувство непрерывного беспокойства в отношении старости, боязнь факторов, которые сопровождают старение (немоть, слабость, возможная физическая несостоятельность), неизбежно увеличивают разрыв и разобщенность между поколениями [Edwards, Noller 1993]. И только реализация инициатив, когда представители молодых поколений начинают принимать старость (неизбежность присоединения к группе пожилых в будущем), воспринимать себя как часть одной группы с пожилыми, способны если не устранить, то уменьшить данный разрыв. Необходимо формирование социальной среды и установок, в которых молодежь будет конструктивно смотреть на старение, видеть возможности реализации себя в новых, иных качествах. При этом важным становится не только формальное расширение межпоколенческих программ, признание факта наличия проблемы и ее остроты для всех «стареющих обществ», но необходимость ее институционального решения через комплекс взаимосвязанных преобразований в социальной, культурной и экономической сферах [Герасимова 2015; Сорокин, Гаврилюк 2017].

Результаты значительной части российских прикладных исследований в конце XX века показывали, что ценностный конфликт молодежи и пожилых не был острым. Объяснялся невыраженный характер межпоколенческого конфликта тем, что радикальная перестройка социально-экономической системы затронула всех россиян, изменение системы жизненных ценностей переживали одновременно представители всех поколений, при этом сами поколения не были гомогенными. И лишь в начале XXI века в связи с вступлением в активную самостоятельную жизнь поколения россиян, социализировавшихся без прямого влияния советской идеологии, ученые заговорили об усилении межпоколенческих конфликтов, о наличии острых противоречий между поколением рыночных идей и советским поколением [Беспалова, Герцен 2009; Барсуков 2016]. При этом в качестве ключевой дифференцирующей ценности, способствующей усилению конфликтности между поколениями, выделялось отношение к труду. Указывалось, что для представителей старших поколений, воспитанных в советской идеологической доктрине, труд воспринимался как высшая ценность. Для младших поколений труд перестал выполнять ведущую роль, уступив место гедонистическим устремлениям [Семёнова 2009]. Труд и работа начали выполнять сугубо прагматическую задачу: создавать основу для благосостояния и возможности реализовать жизненные шансы.

В текущих условиях по ряду ключевых аспектов занятости представители молодого поколения и работающие пенсионеры демонстрируют не различие, а общность ценностных установок: это проявляется в ориентации на стабильную занятость и очень прагматичный выбор работодателя, когда основными факторами выступают достойная оплата и гарантированный контракт. Ресурс конфликтности между поколениями в экономическом плане был и остается достаточно низким

[Barkov, Markeeva 2020]. Данные репрезентативных опросов показывают, что с 1992 года до 2015 года только 8% опрошенных россиян были согласны с утверждением, что «пенсионеры только занимают рабочие места и мешают продвижению более молодых сотрудников»³.

Низкий уровень конфликтности поколений по поводу карьерного продвижения и более качественных рабочих мест не означает, что оснований для конфликта нет в принципе. На наш взгляд, конфликтность может нарастать и реализовываться в границах более глубокого социально-экономического конфликта (между очень небольшой группой сверхбогатых и большинством населения, балансирующим на грани выживаемости). Этот конфликт не будет иметь поколенческих особенностей, но напрямую будет связан с углублением социального неравенства в стране. Запрос на социальную справедливость, на более равномерное распределение доходов сформирован в разных социально-демографических группах еще в начале 2010-х годов. Так, запрос на социально ориентированное (в духе СССР), а не рыночное устройство экономики диагностируется социологами как у старших, так и молодых россиян, даже тех, кто социализировался в постсоветский период [О чем мечтают россияне: идеал и реальность 2013; Двадцать пять лет социальных трансформаций в оценках и суждениях россиян 2018]. Россияне не только считают, что существующее социальное неравенство (прежде всего в доходах, доступе к медицинской помощи, жилищных условиях, доступе к хорошим рабочим местам) — это наиболее острая проблема российского общества в целом, но это проблема, которая касается их лично [Мареева 2018, 105–106]. В равной степени она ощущается как молодыми (62% в возрасте 18–24), так и пожилыми россиянами (73% в группе 45–59 лет и 68% в возрасте 60 лет и старше)⁴. Решение проблемы социального неравенства становится вызовом для российского государства. Пандемия углубила проблему, многие виды социальных неравенств перестали восприниматься россиянами как «естественные», формируется запрос на изменения: 76% опрошенных россиян в ходе глобального исследования считают, что социальное неравенство будет расти, Россия входит в топ 5 стран с самыми высокими оценками его роста⁵.

Молодежь и пожилые россияне в новостном пространстве новых медиа

Эмпирической основой данного исследования является дампы новостной ленты сайта Lenta.ru и дампы социальной сети «ВКонтакте». Выгрузка публикаций социальной сети «ВКонтакте» предоставлена Центром прикладного анализа больших данных Томского государственного университета и содержит более 207 тысяч сообщений за период с 2018 по 2020 годы. Новостная лента сайта Lenta.ru представлена более чем 899 тысячами статей за период с 2000 по 2020. Выгрузка новостей осуществлена с использованием технологии, предложенной проектом [Corpus of news articles of Lenta.Ru](https://corpusofnewsarticlesoflenta.ru). Анализ текстов произведен в программном комплексе на языке Python на основе принципов Natural Language Processing (обработка естественного языка) с использованием библиотек NLTK и Natasha. Последовательно осуществлена токенизация новостей по предложениям, произведен отбор новостей и предложений, касающихся изучаемой тематики, осуществлена лемматизация слов (приведение к канонической форме), удалены неинформативные «стоп-слова», выделены блоки существительных, глаголов и прилагательных, встречающихся в отобранных предложениях, произведен частотный анализ и построены облака тегов. Основные выводы данного исследования сделаны на основании новостной ленты сайта Lenta.ru, однако текущие особенности формирования новостной политики традиционных и новых СМИ обладают высокими уровнем проникновения (интеграции), что позволяет предположить, что выделенные тенденции в той или иной мере характерны в целом для российского медийного пространства.

Во-первых, новостная политика в большей степени ориентируется на отражение вопросов, связанных с молодым поколением, нежели проблем старшего поколения (Рисунок 1). Так, с 2000 по 2021 год в общей новостной ленте в среднем молодежи касаются 4,6% новостей (каждая 22 новость), в то время как пенсионерам и лицам пожилого возраста посвящены 2,8% новостей (каждая 36 новость), а если исключить повышенное внимание в период всеобщей самоизоляции, то только 2,5% (каждая 40 новость).

³ Расширенная подборка данных ВЦИОМ. С. 21 // Социодиггер [Электронный ресурс]. URL: https://sociodigger.ru/wp-content/uploads/2021/07/Trud_july-2021.pdf (дата обращения: 01.05.2021).

⁴ Карта страхов россиян: осень-2020 // ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskiy-obzor/karta-strakhov-rossijan-osen-2020> (дата обращения: 20.03.2021).

⁵ Global Advisor. 2021 Predictions // Ipsos [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-12/global-predictions-2021-ipsos.pdf> (дата обращения: 07.05.2021).

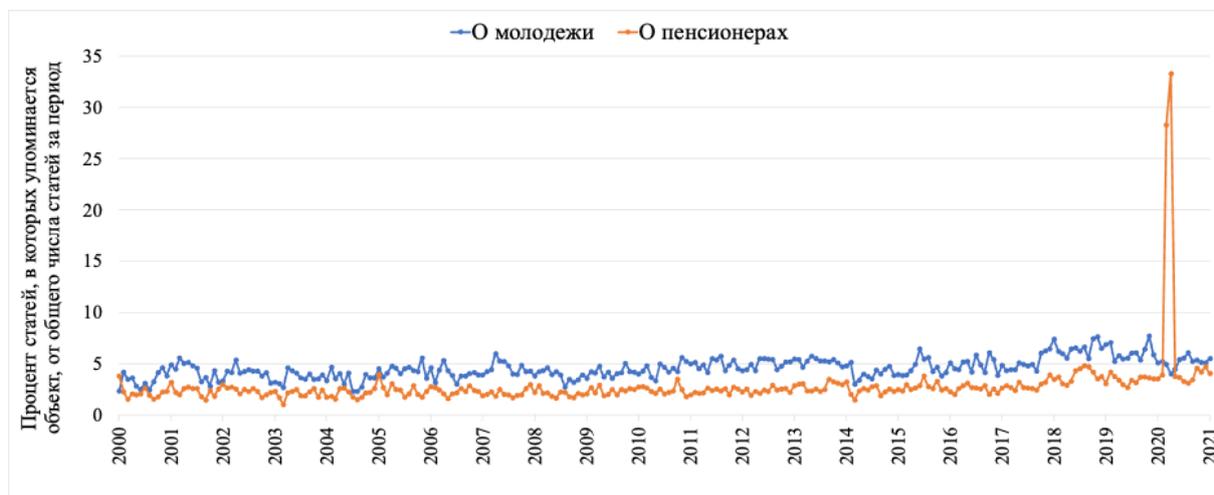


Рисунок 1. Динамика новостей о молодежи и пенсионерах в новостной ленте сайта Lenta.ru за 2000–2020 гг.⁶

Такой разрыв в объеме информации в новостной политике четко вписывается в концепт медийности. Новости о молодых вызывают больший интерес российских пользователей. Это обусловлено прежде всего сложившейся ориентацией российского общества на молодых, рассмотрение их как ведущего фактора общественного развития, что способствует такому конструированию информационного поля (по крайней мере, в части интернет-пространства), где проблемы молодых воспринимаются как более важные и общественно значимые. Специфика российского медиапотребления, когда наиболее медиаактивными потребителями новостного контента в цифре является молодежь (18–35)⁷, также способствует тому, что новости, сопряженные с их потребностями, задачами, ценностями, формируют большую вовлеченность целевой аудитории. Нельзя сбрасывать со счетов то, что новости о молодых обладают большим эмоциональным потенциалом: даже самые негативные по содержанию новости могут быть «красиво показаны», вызывая быстрый эмоциональный отклик и реакцию. Данная особенность восприятия информации давно апробирована рекламистами. Показать красиво проблемы пожилых, старость гораздо сложнее, особенно с учетом сложившегося российского общественного отношения к старикам и старости как к чему-то неприятному и пугающему.

Во-вторых, в новостном контенте транслируется и воспроизводится стереотипизированное представление о старости и молодости, о типичных характеристиках и ключевых ролях представителей данных возрастных групп. Но если в отношении молодых эти характеристики связаны с положительными ассоциациями, то в отношении представителей старшего поколения чаще встречаются негативные коннотации.

Так, в новостном контенте о молодых преобладают слова, указывающие на социальные роли или связанные с их реализацией социальные институты: «студент», «выпускник», «университет», «вуз» (Рисунок 2). В качестве характеристик (прилагательных) наиболее часто используемыми являются: «молодой», «молодежный», «новый», «первый», «известный» (Рисунок 3). Эти данные согласуются со сложившимися представлениями россиян о современной российской молодежи как о самой общительной и активной части российского населения (67% в 2019 г. и 72% в 2014 г.)⁸.

⁶ Составлено авторами.

⁷ Медиапотребление россиян: мониторинг // ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/mediapotrebienie-rossijan-monitoring> (дата обращения: 03.05.2021).

⁸ Молодёжь 2.0. Общительность, спортивность и материализм — главные отличительные черты современной молодежи? // ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/molodyozh-20> (дата обращения: 05.05.2021).

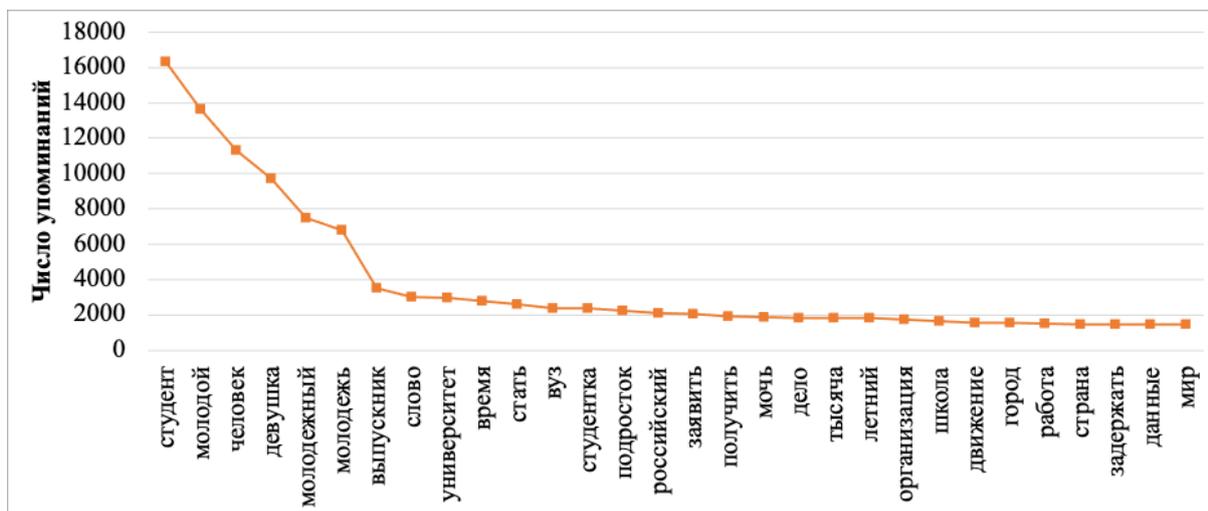


Рисунок 2. Частота упоминаний 30 самых популярных слов в новостях о молодежи на основании анализа новостного массива Lenta.ru 2000–2020 гг.⁹

Сложившееся структурирование новостей по ключевым блокам (политика, общество, экономика, культура, спорт) и необходимость их обязательного заполнения в течение дня даже малозначительными или не представляющими существенного интереса для пользователей событиями [Бурдые 2002] продолжают воспроизводиться и в формате новых медиа. Это можно проследить на примере представленных наиболее часто употребляемых слов (прилагательных) в новостях «Ленты» о молодежи, где присутствуют все 5 ключевых блоков (Рисунок 3). Самым содержательно наполненным является общественный блок новостей, рассматривающий проблемы молодых в общекультурном, российском или региональном контекстах с наиболее часто используемыми словами «американский», «социальный», «местный», «федеральный», «иностранный» либо в части актуальной криминальной хроники («правоохранительный», «уголовный», «юридический», «виновный», «следственный»). Вторым по популярности является блок новостей по политической проблематике («государственный», «национальный», «патриотический», «прокремлевский», «оппозиционный»).

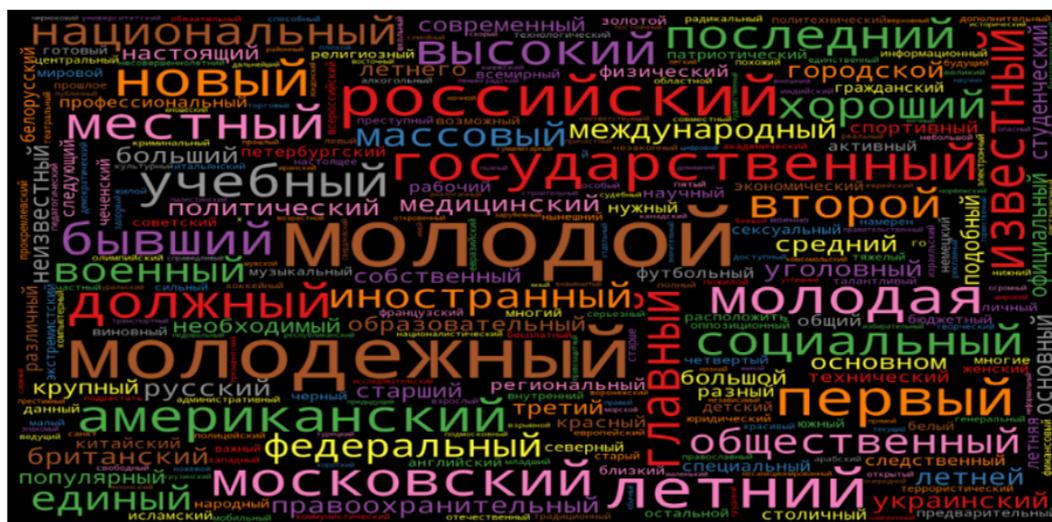


Рисунок 3. Облако слов/тегов (прилагательных) о молодежи на основании анализа новостного массива Lenta.ru 2000–2020 гг.¹⁰

Новостной контент о пожилых людях явно обладает ограниченным количеством рассматриваемых тем, что выражается в однообразии слов. Так, в отношении молодежи совокупная доля употребления 40 самых часто встречаемых слов составляют 17% среди совокупности всех слов, которые встречаются в новостях, а среди новостей, касающихся пожилых людей, совокупная доля употребления 40 слов составляют 27% среди совокупности всех слов.

⁹ Составлено авторами.
¹⁰ Составлено авторами.

как бедные (44% в РФ vs 13% глобально); одинокие (41% в РФ vs 30% глобально); слабые (34% РФ vs 32% глобально). Только одна из топ-5 характеристик имеет положительное звучание — мудрые (37% в РФ)¹³.

В информационном поле фиксируются традиционно закрепленные социальные роли, предписываемые обществом представителям разных возрастов. Так, в отношении пожилых россиян речь идет об ограниченном ролевом наборе: пенсионер, дедушка/бабушка и родитель (это наиболее часто воспроизводимые в новостях роли). Такая «предписываемость» существенно ограничивает возможность более разнообразной социальной жизни. Несмотря на то, что каждый пятый россиянин старше 60 лет продолжает работать¹⁴, выполняя широкий набор внутриорганизационных (руководитель и подчиненный, коллега и т.д.) ролей, занимает активную жизненную позицию, это не находит отражения в новостном контенте. Пожилые люди и старость связываются исключительно с зависимой позицией: наиболее употребительными выступают глаголы: «помочь», «поддерживать», «воздержаться», «уберечь» (Рисунок 6).

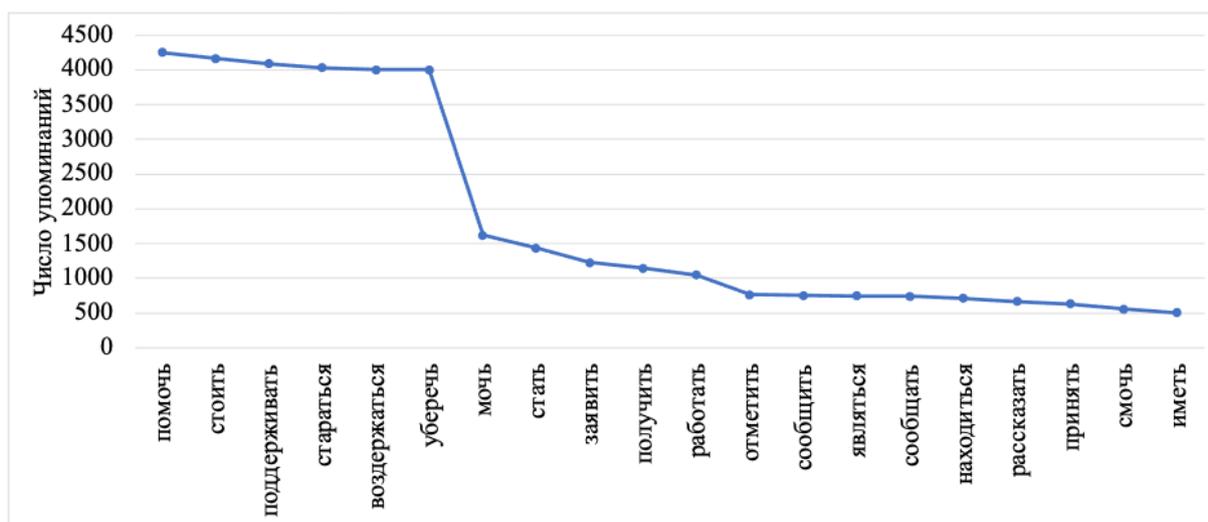


Рисунок 6. Частота упоминаний 20 самых популярных глагольных форм в новостях о пожилых на основании анализа новостного массива Lenta.ru 2000–2020 гг.¹⁵

В целом российские пенсионеры реализуют ограниченное число практик, стараются демонстрировать поведение в предписываемых обществом границах социально приемлемого, допустимого для пожилого человека. Это проявляется в досуговой деятельности представителей старших возрастов и, вероятно, реализуется в трудовых практиках [Соколов 2019; Картузова 2020]. Полученные результаты анализа новостного контента согласуются с данными репрезентативных исследований, которые показывают, что самыми распространенными занятиями для людей 60+ являются уход за детьми и внуками (62%) и внедомашний досуг (например, рыбалка, цветоводство — 58%)¹⁶.

Таким образом, в обществе формируется культура боязни старости, а информационное пространство поддерживает и закрепляет ее. Представители и самой молодой, и самой пожилой возрастной группы проявляют единодушие в оценке старости. С тем, что пенсия — это один из самых тяжелых периодов жизни (человек оказывается выброшен из активной жизни, резко теряет в доходах, сужается его круг общения, сокращается список доступных ему занятий), согласны 56% молодых и 67% пожилых россиян¹⁷. На протяжении последних лет Россия является страной с одними из худших субъективных оценок старости. В текущих условиях практически все без исключения (и старые, и молодые) боятся старости (77% опрошенных)¹⁸.

¹³ Какой будет жизнь в преклонном возрасте. С. 8 // Ipsos [Электронный ресурс]. URL: https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-02/g_slides-ageing-2019-rus-rus.pdf (дата обращения: 21.05.2021).

¹⁴ Активная жизнь на пенсии // ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/aktivnaja-zhizn-na-pensii> (дата обращения: 01.06.2021).

¹⁵ Составлено авторами.

¹⁶ Активная жизнь на пенсии // ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/aktivnaja-zhizn-na-pensii> (дата обращения: 01.06.2021).

¹⁷ Расширенная подборка данных ВЦИОМ. С. 21 // Социодиггер [Электронный ресурс]. URL: https://sociodigger.ru/wp-content/uploads/2021/07/Trud_july-2021.pdf (дата обращения: 20.05.2021).

¹⁸ The Perennials: the future of ageing. Global Advisor: Ageing. P. 2 // Ipsos [Электронный ресурс]. URL: https://www.ipsos.com/sites/default/files/2019-04/ipsos-global-advisor-perennials-future-of-ageing-2019_0.pdf (дата обращения: 21.05.2021).

Несмотря на то, что многие из сегодняшних 60-летних социально и физически активны, само восприятие пенсионного возраста заставляет россиян считать его «точкой невозврата», границей, чертой, за которой следует старость, преклонный возраст (13%) и нищета, маленькие пенсии (8%)¹⁹. Следует подчеркнуть, что сам возрастной порог (субъективное восприятие возраста наступления) старости у россиян ниже, чем в большинстве развитых стран и даже стран Восточной Европы. У россиян старость начинается с 61 года (самые низкие показатели по миру наряду с Саудовской Аравией и Малайзией), в то время как общемировой показатель составляет 66 лет (для Испании — 74 года, Аргентины, Бельгии, Италии — 70, Сербии, США, Японии, Швеции — 66 лет)²⁰.

Вызывает опасения и глубокий пессимизм россиян в отношении возможности дожить до старости. Данные глобального обзора демонстрируют, что среди россиян в два раза больше респондентов (по сравнению с общемировыми показателями), которые «не думают, что вообще доживут до старости». Эти данные согласуются и с результатами общероссийских исследований, по которым 30 % респондентов опасаются не дожить, умереть до наступления пенсии. При этом наибольший пессимизм выражает возрастная группа 31–45 лет — 46% опрошенных²¹.

Заключение

Культура избегания старости не способствует налаживанию конструктивных взаимодействий между молодежью и пожилыми. Складывается ситуация, когда молодые и пожилые замыкаются в границах своих групп, не стремятся обменяться опытом, оценить позиции друг друга, да и просто вступить в какое-либо взаимодействие. Стратегия избегания друг друга становится все более распространенной.

Решение межпоколенческих проблем, а также специфических проблем поколений во многом зависит от возможности их обсуждать, от включенности различных групп населения в выработку решений. Немаловажным фактором в гармонизации отношений выступает информационный фон. Проведенный анализ показывает, что в текущей ситуации новостная политика работает против организации межпоколенческого диалога, усиливая сложившиеся стереотипы в отношении старости. Следует подчеркнуть, что речь не идет о необходимости дополнительного контроля или цензурирования информационного пространства. Задача заключается в том, чтобы понимать складывающиеся особенности как производства, так и представления новостного контента, существующие практики его потребления представителями разных возрастных групп, чтобы учитывать их при организации информационного сопровождения и государственных, и корпоративных или общественных программ, связанных со взаимодействием молодого и старшего поколения в РФ.

Еще большее значение работа с информационным пространством приобретает в контексте социального конструирования отношения к старости. Сложившиеся институциональные условия (низкий уровень доверия и существенное сокращение мобилизационного потенциала общества) затрудняют налаживание конструктивных отношений между поколениями. Согласно результатам опроса Edelman Trust Barometer 2021, по уровню доверия Россия занимает последнее место среди 27 участвовавших в исследовании стран. Население страны не доверяет ни органам государственной власти (34%, при среднем по участвовавшим странам уровне доверия в 53%), ни бизнесу (34%, при среднем уровне доверия в 61%), ни медиа (29%), ни общественным организациям (25%). Очевидно, что такой общий фон недоверия указывает на трудности взаимодействия и взаимопонимания между различными группами людей и организаций [Авдеева 2021, 43].

Это приводит к очередному российскому парадоксу: отсутствие платформ для диалога, площадок, где представители старшего и молодого поколения могли бы взаимодействовать для решения разных типов задач, обмениваться опытом, не дает им услышать и оценить позиции друг друга, искусственно закрепляет данные группы как ценностно противостоящие друг другу, в то время как социально-экономические условия формируют основу для общности взглядов поколений на многие актуальные проблемы современного российского общества.

Одной из возможностей для налаживания межпоколенческого диалога, потенциал которого не до конца реализован в действующих программах, на наш взгляд, является совместное участие в волонтерской деятельности. Добровольческая деятельность позволяет представителям разных поколений, ориентированным на решение острых социальных проблем, не только лучше понять друг

¹⁹ Что такое пенсионный возраст? Какие ассоциации вызывают у людей слова «пенсионный возраст»? // ФОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://fom.ru/Ekonomika/14070> (дата обращения: 15.05.2021).

²⁰ The Perennials: the future of ageing. Global Advisor: Ageing. P. 3 // Ipsos [Электронный ресурс]. URL: https://www.ipsos.com/sites/default/files/2019-04/ipsos-global-advisor-perennials-future-of-ageing-2019_0.pdf (дата обращения: 21.05.2021).

²¹ Что такое пенсионный возраст? Какие ассоциации вызывают у людей слова «пенсионный возраст»? // ФОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://fom.ru/Ekonomika/14070> (дата обращения: 15.05.2021).

друга, но и в процессе ее реализации обмениваться опытом. Волонтерство открывает возможности как для прямого (от старших к молодым), так и обратного/реверсивного наставничества (от молодых к пожилым). В настоящий момент 21% россиян (в возрасте 18–24) и 12% представителей старшего поколения (60+) регулярно занимаются волонтерской деятельностью²². Однако развитие, например, программ «серебряного» волонтерства в рамках государственной программы «Старшее поколение» пока свидетельствует о том, что многие виды активностей, помощи, взаимодействий происходят только между представителями старших возрастных групп. В то же время интеграция таких программ с площадками и ресурсами, объединяющими молодых волонтеров, организация совместных действий, несомненно, способствовала бы повышению доверия между поколениями.

Выделение добровольчества в качестве интегрирующего поколения вида деятельности имеет и еще один важный аспект: реализация альтруистических мотивов, сознательное включение в решение общественно значимых задач разделяется молодыми, не является инструментом принуждения. И в этом отношении ключевой барьер — неприятие искусственного навязывания ценностей, опыта старшего поколения — снимается, что значительно повышает эффективность программ. Следует еще раз подчеркнуть, что формирование «нового образа старости», трансляция его в различных информационных каналах, создание условий для эффективного межпоколенческого диалога — это комплексная задача, требующая как системы новых методических подходов к определению границ старости, так и взаимосвязанных институциональных преобразований в экономической, социальной и культурных сферах [Иванов 2017; Барсуков, Калачикова 2020], учитывающих региональную специфику старения российского населения [Gietel-Basten et al. 2020].

Список литературы:

- Авдеева Д.А. Роль доверия в экономике // Социодиггер. 2021. Февраль. Т. 2. Вып. 1–2(7): Доверие. С. 41–44.
- Барсуков В.Н. Причины и последствия конфликта поколений как социальной проблемы «стареющих» государств // Социальное пространство. 2016. № 5(7). URL: <http://socialarea-journal.ru/article/2069>
- Барсуков В.Н., Калачикова О.Н. Эволюция демографического и социального конструирования возраста «старости» // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 1. С. 34–55. DOI: 10.15838/esc.2020.1.67.2
- Беспалова Ю.М., Герцен С.М. Ценностные ориентации молодежи современной России (межпоколенный подход) // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 4. С. 117–126.
- Бурдьё П. О телевидении и журналистике. М.: Фонд научных исследований «Прагматика культуры», Институт экспериментальной социологии, 2002.
- Герасимова В.Ю. Отношение к старости через призму отношения к смерти // Вестник Московского университета. Сер. 18. Социология и политология. 2015. № 2. С. 226–249. DOI: <https://doi.org/10.24290/1029-3736-2015-0-2-226-249>.
- Двадцать пять лет социальных трансформаций в оценках и суждениях россиян: опыт социологического анализа / отв. ред. М.К. Горшков, В.В. Петухов. М.: Весь Мир, 2018.
- Иванов В.И. Феномен старости // Социологические исследования. 2017. № 11. С. 164–170. DOI: <https://doi.org/10.7868/S0132162517110186>.
- Картузова В.М. Трудовые практики старших возрастных групп: причины выбора // Экономическая социология. Январь 2020. Т. 21. № 1. С. 81–99. DOI: 10.17323/1726-3247-2020-1-81-99.
- Манхейм К. Диагноз нашего времени. М.: Юрист, 1994.
- Мареева С.В. Социальные неравенства и структура современной России в восприятии населения // Вестник Института социологии. 2018. Т. 9. № 3. С. 101–120. DOI: <https://doi.org/10.19181/vis.2018.26.3.527>
- Маркузе Г. Очерк об освобождении. М.: Проспект, 1970.
- О чем мечтают россияне: идеал и реальность / Под ред. М. Горшкова, Р. Крумма, Н. Тихоновой. М.: Весь мир, 2013.

²² Активная жизнь на пенсии // ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/aktivnaja-zhizn-na-pensii> (дата обращения: 01.06.2021).

- Семёнова В.В. Социальная динамика поколений: проблема и реальность. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2009.
- Соколов М.М. Поколения вместо классов? Возраст и потребительская социализация в РФ // Социология власти. 2019. Т. 31. № 1. С. 71–91. DOI: 10.22394/2074-0492-2019-1-71-91.
- Сорокин Г.Г., Гаврилюк В.В. Геронтообразование как способ сокращения межкультурной дистанции поколений // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. Том 3. № 2. С. 36–52. DOI: 10.21684/2411-7897-2017-3-2-36-52.
- Barkov S.A., Markeeva A.V. Young and Aged Employees in the Russian Labour Market: Confrontation or Complementarity? // *Postmodern Openings*. 2021. Vol. 12. Is. 1. P. 152–168. DOI: <https://doi.org/10.18662/po/12.1/252>.
- Edwards H., Noller P. Perceptions of Overaccommodation Used by Nurses in Communication with the Elderly // *Journal of Language and Social Psychology*. 1993. Vol. 12(3). P. 207–223. DOI: <https://doi.org/10.1177/0261927X93123003>.
- Feuer L.S. *The Conflict of Generations: The Character and Significance of Student Movements*. New York: Basic Books, 1969.
- Gietel-Basten S., Mau V., Scherbov S., Sanderson W., Shulgin S. Ageing in Russia: A Regional Appraisal // *Journal of Population Ageing*. 2020. Vol. 13. P. 63–80. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12062-019-9238-x>.
- Mendel G. *La crise de generations. Etude sociopsychanalytique*. Paris: Payot, 1974.
- Sanderson W., Scherbov S. *Prospective Longevity*. Cambridge, MA and London, England: Harvard University Press, 2019. DOI: <https://doi.org/10.4159/9780674243316>.
- Sanderson W., Scherbov S. Remeasuring Aging // *Science*. 2010. Vol. 329. P. 1287–1288.

Дата поступления: 05.05.2021

References:

- Avdeeva D.A. (2021) Rol' doveriya v ekonomike [The role of trust in the economy]. *Sotsiodigger*. Vol. 2. No. 1–2 (7): Doverie. P. 41–44.
- Barkov S.A., Markeeva A.V. (2021) Young and Aged Employees in the Russian Labour Market: Confrontation or Complementarity? *Postmodern Openings*. Vol. 12. Is. 1. P. 152–168. DOI: <https://doi.org/10.18662/po/12.1/252>.
- Barsukov V.N. (2016) Causes and Consequences of Intergenerational Conflict as a Social Issue of “Ageing” Countries. *Sotsial'noe prostranstvo*. Vol. 5(7). Available: <http://socialarea-journal.ru/article/2069>
- Barsukov V.N., Kalachikova O.N. (2020) The Evolution of Demographic and Social Construction of the Age of “Old Age”. *Ekonomicheskiye i sotsial'nyye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz*. Vol. 13. No. 1. P. 34–55. DOI: 10.15838/esc.2020.1.67.2.
- Bespalova Yu.M., Gertsen S.M. (2009). Tsennostnyye oriyentatsii molodezhi sovremennoy Rossii (mezhpokolenny podkhod) [Value orientations of the youth of modern Russia (intergenerational approach)]. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta*. No. 4. P. 117–126.
- Bourdieu P. (2002). *Sur la télévision, suivi de L'Emprise du journalism*. Moscow: Fond nauchnykh issledovaniy «Pragmatika kul'tury», Institut eksperimental'noy sotsiologii.
- Edwards H., Noller P. (1993) Perceptions of Overaccommodation Used by Nurses in Communication with the Elderly. *Journal of Language and Social Psychology*. Vol. 12(3). P. 207–223. DOI: <https://doi.org/10.1177/0261927X93123003>.
- Feuer L.S. (1969) *The Conflict of Generations: The Character and Significance of Student Movements*. New York: Basic Books
- Gerasimova V.Yu. (2015) Attitude to Old Age through Death Attitude. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 18. Sociologiya i politologiya*. No. 2. P. 226–249. DOI: <https://doi.org/10.24290/1029-3736-2015-0-2-226-249>.

- Gietel-Basten S., Mau V., Scherbov S., Sanderson W., Shulgin S. (2020) Ageing in Russia: A Regional Appraisal. *Journal of Population Ageing*. Vol. 13. P. 63–80 DOI: <https://doi.org/10.1007/s12062-019-9238-x>.
- Gorshkov M.K., Krumm R., Tikhonova N. (eds.) (2013) *O chem mechtayut rossiyanе: ideal i real'nost'* [What Russians dream about]. Moscow: Ves' Mir.
- Gorshkov M.K., Petukhov V.V. (eds.) (2018) *Dvadtsat' pyat' let sotsial'nykh transformatsiy v otsenkakh i suzhdeniyakh rossiyan: opyt sotsiologicheskogo analiza* [Twenty-five years of Russian transformations: experience of sociological analysis]. Moscow: Ves' Mir.
- Ivanov V.N. (2017) Fenomen starosti [The phenomenon of old age]. *Sotsiologicheskie issledovaniya*. 2017. No. 11. P. 164–170. DOI: <https://doi.org/10.7868/S0132162517110186>.
- Kartuzova M. (2019) Work Practices of Older Population Groups: Reasons for Choice. *Ekonomicheskaya sotsiologiya*. Vol. 21. No. 1. P. 81–99. DOI: 10.17323/1726-3247-2020-1-81-99.
- Mannheim K. (1994) *Diagnosis of Our Time: Wartime essays of a sociologist*. Moscow: Yurist.
- Marcuse H. (1970) *An Essay on Liberation*. Moscow: Prospekt.
- Mareeva S.V. (2018) Social Inequities and the Social Structure of Modern Russia as Perceived by the Population. *Vestnik Instituta sotsiologii*. Vol. 9. No. 3. P. 101–120. DOI: <https://doi.org/10.19181/vis.2018.26.3.527>.
- Mendel G. (1974) La crise de generations. Etude sociopsychanalytique. Paris: Payot.
- Sanderson W., Scherbov S. (2010) Remeasuring Aging. *Science*. Vol. 329. P. 1287–1288.
- Sanderson W., Scherbov S. (2019) *Prospective Longevity*. Cambridge, MA and London, England: Harvard University Press, 2019. DOI: <https://doi.org/10.4159/9780674243316>.
- Semenova V.V. (2009) *Sotsialnaya dinamika pokoleniy: problema i real'nost'* [Social dynamics of generations: The problem and reality]. Moscow: Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya (ROSSPEN).
- Sokolov M.M. (2019) Generations Instead of Classes? Age and the Consumer Revolution in Russia. *Sotsiologiya vlasti*. Vol. 31. No. 1. P. 71–91. DOI: 10.22394/2074-0492-2019-1-71-91.
- Sorokin G.G., Gavrilyuk V.V. 2017. Education of Older People as a Way to Reduce the Intercultural Distance of Generations. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Sotsial'no-ehkonomicheskie i pravovye issledovaniya*. Vol. 3. No. 2. P. 36–52. DOI: 10.21684/2411-7897-2017-3-2-36-52.

Received: 05.05.2021