

Сетевой научный журнал

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЭЛЕКТРОННЫЙ ВЕСТНИК



2021 г. №85



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



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*

**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.** — ответственный секретарь (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](mailto:e-journal@spa.msu.ru)



**Founding Organization:** Federal State Budget  
Educational Institution of Higher Education  
M.V. Lomonosov Moscow State University



**Publisher:** School of Public Administration  
Lomonosov Moscow State University

**Editors:**

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

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

**Maria A. Sukhareva** — *Executive Secretary*

**Maria V. Fedko** — *Editor*, PhD

**Anastasia P. Antonyan** — *Layout editor*

**Board of Editors:**

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

**Yury Y. Petrunin** — DSc (Philosophy) (MSU, Russia); **Alexey G. Barabashev** — DSc (Philosophy) (HSE, Russia); **Gregg Bucken-Knapp** — PhD (University of Gothenburg, Sweden);

**David Van Slyke** — PhD (Syracuse University, USA); **Liza Ceciel van Jaarsveld** — PhD (University of South Africa, RSA); **Ilya 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); **Maxim A. Storchevov** — PhD (Political Sciences) (MSU, Russia);

**Alexander I. Solovyev** — DSc (Political Sciences) (MSU, Russia); **Maria A. Sukhareva** — Executive Secretary (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](mailto:e-journal@spa.msu.ru)

---

---

**Проблемы управления: теория и практика**

---

---

***Administrative problems: theory and practice***

---

---

- Горин Н.В., Головихина О.С. Глазов Е.Е., Екидин А.А., Нечаева С.В. 6  
Информирование населения как инструмент развития атомной отрасли  
Gorin N.V., Golovikhina O.S. Glazov Y.E., Ekidin A.A., Nechaeva S.V.  
Awareness-Raising as a Tool in Developing the Atomic Industry
- Михненко П.А. 25  
Национальные цели и институциональные трансформации: модель стратегического развития  
Mikhnenko P.A.  
National Goals and Institutional Transformations: Model of Strategic Development
- Якимчук Н.Н., Кузнецова М.Н., Иванова М.В. 45  
Государственное управление устойчивым развитием территорий: опыт Финляндии и России  
Yakimchuk N.N., Kuznetsova M.N., Ivanova M.V.  
State Management of Territories Sustainable Development: The Experience of Finland and Russia

---

---

**Экономические вопросы управления**

---

---

***Economic questions in administration***

---

---

- Восколович Н.А. 69  
Формирование современного гостиничного хозяйства как основы индустрии туризма  
Voskolovich N.A.  
Modern Hotel Industry Formation as the Basis of Tourism Industry
- Молчанов И.Н., Молчанова Н.П. 84  
Государственное финансовое регулирование в период усиления глобальной нестабильности  
Molchanov I.N., Molchanova N.P.  
Government Financial Regulation in a Period of Increasing Global Instability
- Тутов Л.А., Измайлов А.А. 104  
Возможности применения методологии новой институциональной экономической теории для совершенствования антимонопольного регулирования в условиях цифровой трансформации  
Tutov L.A., Izmaylov A.A.  
Possibilities of Applying Methodology of the New Institutional Economics to Improve Antitrust Regulation in the Context of Digital Transformation

---

---

**Социология управления**

---

---

***Management sociology***

---

---

- Нарожная Д.А., Поленок Д.А. 122  
Особенности подхода «Здоровый город» в управлении общественным здоровьем в условиях пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19)  
Narozhnaya D.A., Polenok D.A.  
Urban Health Approach in Public Health Management in the Context of Coronavirus Pandemic (COVID-19)

- Селезнева Е.В., Трифонова А.В., Чирковская Е.Г. 142  
Половые и возрастные особенности в структуре управленческих ролей  
*Selezneva E.V., Trifonova A.V., Chirkovskaya E.G.*  
Sex and Age Peculiarities in the Structure of Management Role

- Шестакова Е.Е. 167  
Социальная политика в интересах развития человеческого потенциала: мировой опыт  
*Shestakova E.E.*  
Social Policy for Human Development: World Experience

**Правовые и политические аспекты управления**

---

**Legal and political aspects of public administration**

---

- Гапизов З.Р. 189  
Цивилизационный идентитет населения Крыма как фактор интеграции в российское пространство  
*Gapizov Z.R.*  
Civilizational Identity of the Crimean Population as a Factor of Integration into the Russian Space

- Косоруков А.А., Кругляков Д.А. 211  
Развитие публичной сферы в контексте взаимодействия государства и гражданских структур  
*Kosorukov A.A., Kruglyakov D.A.*  
Public Sphere Development in the Context of Interaction between the State and Civil Structures

- Рябинина А.М. 236  
Экспорт образовательных услуг на мировом рынке образования  
*Ryabinina A.M.*  
Export of Educational Services in the Global Education Market

- Юнусова Г.Р. 262  
Система менеджмента качества университета как объективное условие развития региональной экономики: зарубежный опыт  
*Yunusova G.R.*  
University Quality Management System as an Objective Condition for the Development of the Regional Economy: Foreign Experience

**Из истории управления**

---

**History of Public Administration**

---

- Ведута Е.Н., Жиряков В.А. 277  
Государственная комиссия по электрификации России как первый опыт стратегического планирования экономики  
*Veduta E.N., Zhiryakov V.A.*  
GOELRO Plan as the First Experience of Strategic Planning in Economy

- Кудина М.В., Касымов А.Ш. 296  
Венчурный капитал и креативный труд: дилемма выбора модели экономического роста  
*Kudina M.V., Kasymov A.Sh.*  
Venture Capital and Creative Labour: Dilemma of Economic Growth Model Selection

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

Горин Н.В., Головихина О.С. Глазов Е.Е., Екидин А.А., Нечаева С.В.

### Информирование населения как инструмент развития атомной отрасли

Горин Николай Владимирович — кандидат физико-математических наук, ФГУП «РФЯЦ-ВНИИТФ имени академика Е.И. Забабахина», Снежинск, Челябинская область, РФ.

E-mail: [n.gorin@vniitf.ru](mailto:n.gorin@vniitf.ru)

SPIN-код РИНЦ: [8826-7307](#)

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

Головихина Ольга Сергеевна — советник, ФГУП «НО РАО», Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [3121-8253](#)

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

Глазов Егор Евгеньевич — бакалавр, факультет управления и политики, МГИМО МИД России, Москва, РФ.

E-mail: [egorglazov1999@mail.ru](mailto:egorglazov1999@mail.ru)

SPIN-код РИНЦ: [8096-8139](#)

ORCID ID: [0000-0003-1858-3614](#)

Екидин Алексей Акимович — кандидат физико-математических наук, ФГБУН «ИПЭ УрО РАН», Екатеринбург, РФ.

E-mail: [ekidin@ecko.uran.ru](mailto:ekidin@ecko.uran.ru)

SPIN-код РИНЦ: [8795-3160](#)

ORCID ID: [0000-0002-1204-5949](#)

Нечаева Светлана Владимировна — кандидат исторических наук, доцент, ЧФ РАНХиГС, Челябинск, РФ.

E-mail: [nechaeva@chel.ranepa.ru](mailto:nechaeva@chel.ranepa.ru)

SPIN-код РИНЦ: [2342-4497](#)

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

#### Аннотация

Настоящей статьей авторы стремятся привлечь внимание научной общественности к назревшей необходимости изменить отношение общества к атомной отрасли за счет расширения информационной работы с населением в интересах развития отрасли. Это позволит ответить на один из основных вызовов современности — экологическое загрязнение планеты и глобальное потепление, усиливающееся в результате техногенной деятельности. На примере обращения с гексафторидом урана предложены аргументы для общественных обсуждений в любых форматах проблем атомной отрасли, в том числе в части обеспечения ураном энергетики с замкнутым топливным циклом и рециклингом, позволяющими на два порядка расширить топливную базу и снизить масштаб отходов. Реакция на вызов станет особо актуальной в течение ближайших десятилетий, и поэтому заранее необходима работа с молодежью и школьниками, которые в недалеком будущем будут определять пути развития страны, став активными участниками процессов социального развития. Высказан прогноз, что в ближайшем будущем наиболее востребованным товаром на мировом рынке будет не углеводородный энергоноситель, а уран. Вычислена цена накопленного обедненного гексафторида урана в единицах энергии, которые принципиально неизменны. Показано, что накопленные к настоящему времени запасы урана ядерной чистоты в виде гексафторида — уже готовый энергоноситель, который содержит энергию на сотню лет для современной цивилизации. Предложенные аргументы следует использовать в информационной работе с молодежью и школьниками, с авторитетными группами населения и всем населением. Широкое информирование позволит воспитать более доверительное отношение населения к атомной энергетике и отрасли, которое станет одной из движущих сил их развития.

**Ключевые слова**

Экология, глобальное потепление, гексафторид урана, гражданское общество, общественность, общественные организации.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-6-24

*Gorin N.V., Golovikhina O.S. Glazov Y.E., Ekin A.A., Nechaeva S.V.*

**Awareness-Raising as a Tool in Developing the Atomic Industry**

*Nikolay V. Gorin* — PhD, FSUE “Russian Federal Nuclear Center — Zababakhin All-Russia Research Institute of Technical Physics”, Snezhinsk, Chelyabinsk Region, Russian Federation.

E-mail: [n.gorin@vniitf.ru](mailto:n.gorin@vniitf.ru)

ORCID ID: [0000-0001-7468-1492](https://orcid.org/0000-0001-7468-1492)

*Olga S. Golovikhina* — Councilor, National Operator for radioactive Waste Management FSUE, Moscow, Russian Federation.

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

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

*Yegor E. Glazov* — Bachelor student, School of Governance and Politics, MGIMO University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [egorglazov1999@mail.ru](mailto:egorglazov1999@mail.ru)

ORCID ID: [0000-0003-1858-3614](https://orcid.org/0000-0003-1858-3614)

*Aleksey A. Ekin* — PhD, Institute of Industrial Ecology of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russian Federation.

E-mail: [ekidin@ecko.uran.ru](mailto:ekidin@ecko.uran.ru)

ORCID ID: [0000-0002-1204-5949](https://orcid.org/0000-0002-1204-5949)

*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](mailto:nechaeva@chel.ranepa.ru)

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

**Abstract**

In the present paper, the authors aim at focusing the scientific community on the urgent needs to change the public attitudes towards the atomic industry. One of the possible ways to achieve this aim is to increase the scope of the outreach in support of the industry development. This will be a response to one of the major challenges of the day: environmental pollution of the planet and global warming that are aggravated even further by the impact of human activity. Uranium hexafluoride handling was used as an example to adduce arguments for any form of public debates on the nuclear industry issues including supply of uranium for energy production with closed fuel cycle and recycling. This makes it possible to increase the fuel resources by two orders of magnitude and reduce the amount of wastes. The response to the challenge will become of particular relevance during a period of several decades, therefore the appropriate awareness-raising activities involving young people and students should be initiated in advance because they will become active participants of social development and determine the growth area of their country in the nearest future. It was forecasted that in the near term, uranium rather than hydrocarbon energy carrier would become the most commercially successful product. The price of the accumulated depleted hexafluoride using the energy units that remain virtually unchanged is calculated. It is also demonstrated that the available accumulated resources of the nuclear-purity uranium in the form of hexafluoride can be regarded as a ready-to-use energy carrier capable of meeting a modern civilization need in energy for a century. The arguments proposed should be used in the outreach focused on the young people and students, the influential groups and all the population. Greater awareness-raising will facilitate the needed social attitude towards the nuclear energy and the atomic industry that will further emerge as a driving force for their development.

**Keywords**

Ecology, global warming, uranium hexafluoride, civil society, public, public organizations.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-6-24

### **Введение**

Уровень развития современной цивилизации, ее численность и материальные блага стали возможны благодаря достижениям человеческой деятельности в промышленности, сельском хозяйстве, медицине, образовании, культуре, вообще во всех науках и областях деятельности, но самое главное — в энергетике. Если мысленно уменьшить в несколько раз долю современной углеводородной энергетики, а она составляет ~80%, то можно прогнозировать резкий спад производства, сокращение продолжительности жизни и численности населения. Однако за малую долю экологически чистой энергетики приходится расплачиваться загрязнением окружающей среды, возможно, ростом парникового эффекта и глобальным потеплением<sup>1</sup>.

Большинство населения поддерживает развитие экологически чистой солнечной и ветровой энергетики, полагая, что именно они могут решить все современные энергетические и экологические проблем, но специалистами предлагается единственно возможный способ решения за счет развития атомной энергетики<sup>2</sup> с реакторами на быстрых нейтронах [Пономарев-Степной 2016]. Другой экологически чистой энергетики, способной производить энергию в необходимых масштабах, пока нет [Панченко и др. 2015]. Из-за страха у населения, вызванного прошлыми авариями и недостаточным уровнем радиационной грамотности, ядерная отрасль все еще не сумела добиться лояльного отношения к себе даже в странах, развивавших атомную энергетику. Достижение доверия — определяющий фактор востребованности обществом развития ядерных технологий. Для развития атомной энергетики необходимо сформировать востребованное отношение населения к атомной энергии, когда население потребует от власти строить именно атомную станцию, а не углеводородную. Молчаливого согласия в настоящее время слишком мало. Для востребованного отношения необходима уверенность населения в безопасности и неизбежности ядерных технологий, то есть необходимо радиационно-грамотное население, формирование которого следует начинать в школьном возрасте [Горин и др. 2018а; 2018б; Головихина и др. 2018]. Востребованное отношение населения к атомной энергетике и отрасли может стать одной из движущих сил их развития, однако общество пока не определилось со своим отношением к атомной отрасли [Мельникова и др. 2018, 8].

---

<sup>1</sup> Climate Change 2014: Synthesis Report. Summary for Policymakers // IPCC [Электронный ресурс]. URL: [https://archive.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5\\_SYR\\_FINAL\\_SPM.pdf](https://archive.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf) (дата обращения: 13.01.2021).

<sup>2</sup> Без ядерной энергетики у нынешней цивилизации нет будущего // Атомный эксперт [Электронный ресурс]. URL: <https://atomicexpert.com/page3177835.html> (дата обращения: 13.01.2021); *Катица 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: 13.01.2021).

Развитие атомной отрасли затрагивает интересы большинства населения, и ожидания заинтересованных сторон (разных групп населения) должны учитываться в процессах управления отраслью. Основные требования прописаны в нормах МАГАТЭ по безопасности для защиты людей и охраны окружающей среды<sup>3</sup>. Предварительно следует определить заинтересованные стороны, их ожидания и обеспечить приоритет безопасности над всеми другими потребностями, особенно в случае если ожидания различных сторон противоречивы.

Искаженные оценки в восприятии населением радиационной опасности и риска основаны на недостаточном уровне базовых знаний о воздействии радиации на окружающую среду и здоровье человека. Они формируются на основе мнений авторитетных категорий населения (учителей, врачей, журналистов, представителей региональных властей и местных органов власти), а также средств массовой информации и имеют место практически во всех регионах Российской Федерации, а не только в местах размещения ядерно- и радиационно-опасных объектов. Особо существенную, а порой и негативную роль в формировании общественного мнения могут играть средства массовой информации, социальные сети и блогеры.

Работа с общественностью предусмотрена российским законодательством<sup>4</sup> и рядом международных документов<sup>5</sup>, для ее эффективности аргументация должна быть очень простой, наглядной, запоминающейся и применима во всех очных и дистанционных форматах взаимодействия: на общественных слушаниях, круглых столах разного уровня, публичных лекциях, в материалах на сайтах и пр. [Горин и др. 2020]. На основании опыта диалогов с общественностью по обеспечению безопасного обращения с обедненным гексафторидом урана (ОГФУ) предлагается ряд аргументов, которые будут полезны в дискуссиях с общественными организациями и населением для формирования конструктивного отношения к развитию ядерных технологий.

---

<sup>3</sup> Система управления для ядерных установок. Руководство по безопасности № GS-G-3.5. Нормы МАГАТЭ по безопасности для защиты людей и охраны окружающей среды // IAEA [Электронный ресурс]. URL: [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1392r\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1392r_web.pdf) (дата обращения: 13.01.2021).

<sup>4</sup> Федеральный закон «Об экологической экспертизе» № 174-ФЗ от 23.11.1995 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8515/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8515/) (дата обращения: 13.01.2021); Постановление правительства «Об утверждении положения о проведении государственной экологической экспертизы» ПП РФ № 1796 от 07.11.2020 // Сайт Правительства РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/all/130801/> (дата обращения: 13.01.2021); Приказ Госкомэкологии РФ № 372 от 16.05.2000 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_27864/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27864/) (дата обращения: 13.01.2021).

<sup>5</sup> 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](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/env_assessment.shtml) (дата обращения: 13.01.2021).

Ниже рассмотрено современное энерго-экологическое положение и высказан прогноз, что в ближайшем будущем наиболее востребованным товаром на мировом рынке будет не углеводородный энергоноситель, а уран; вычислена цена накопленного ОГФУ, но не в денежных единицах, которые могут изменяться в результате каких-либо глобальных общественно-политических событий, а в единицах энергии (например, в джоулях), которые принципиально неизменны. Показано, что ОГФУ — это стратегический запас и ценное сырье для будущих поколений, что в накопленном уране ядерной чистоты заключена энергия, в сто раз превосходящая годовые потребности человечества, причем примерно половина этого запаса накоплена в России. Обсуждена проблема радиоактивных отходов (РАО), и показано, что их объем мал и специалисты Госкорпорации (ГК) «Росатом» их надежно контролируют.

Использование приведенных аргументов поможет изменить отношение населения не только к проблемам обращения с ОГФУ, но и ко всей отрасли и способствовать ее развитию.

### ***Общественные экологические организации и диалог о безопасности развития атомной отрасли***

В конце 2019 года в российских и зарубежных СМИ и социальных сетях получили широкое распространение публикации о ввозе на территорию России ядерных отходов. Публикации не соответствовали действительности и формировались с использованием комментариев протестно настроенных общественных экологических организаций, представлявших искаженные данные о реальном положении дел. Экологические НКО публично выступали против ввоза ОГФУ в Россию, так как, по их мнению, процесс обогащения являлся нецелесообразным и вредным для окружающей среды и здоровья человека. Экологи отмечали и отсутствие возможности для открытого осмотра мест по хранению и обращению с ОГФУ.

Теме ввоза ОГФУ были посвящены заседания Общественного совета ГК «Росатом»<sup>6</sup>, на которых были рассмотрены все аспекты безопасности обращения с ОГФУ, предоставлен расчет рисков непредвиденных ситуаций, экономическая, технологическая и экологическая целесообразность процесса дообогащения, обозначены намерения «Росатома» обеспечить общественный контроль за соблюдением

---

<sup>6</sup> Протокол заседания Общественного совета Госкорпорации «Росатом» от 12 ноября 2019 // Росатом [Электронный ресурс]. URL: <https://osatom.ru/plan/45> (дата обращения: 13.01.2021); Протокол заседания Общественного совета Госкорпорации «Росатом» от 17 декабря 2019 // Росатом [Электронный ресурс]. URL: <https://osatom.ru/plan/46> (дата обращения: 13.01.2021).

экологической и радиационной безопасности при обращении с ОГФУ. В ответ на запросы общественных экологических организаций были организованы технические туры для СМИ, представителей общественности на АО «Уральский электрохимический комбинат», АО «ПО Электрохимический завод», где осуществляется хранение и переработка ОГФУ. Госкорпорацией «Росатом» были приняты меры по повышению уровня информирования населения по вопросу ОГФУ.

Диалог, организованный в ответ на запрос общественных организаций, был регулярным и всесторонним. В результате стороны, конструктивно подошедшие к решению вопроса, готовые к взаимодействию, пришли к консенсусу: дообогащение урана целесообразно и не представляет опасности, что в дальнейшем было отражено в докладе эколога-правового центра «Беллона» об ОГФУ<sup>7</sup>. Итогом работы общественности, Госкорпорации «Росатом», органов региональной и муниципальной власти стало составление «Программы Госкорпорации «Росатом» по безопасному обращению с ОГФУ», при подготовке которой были рассмотрены предложения всех участников дискуссии.

### ***Особенности обсуждений с общественностью***

При подготовке к обсуждению следует понимать, что не существует какого-либо единственного универсального аргумента, знакомство с которым автоматически переведет слушателя в разряд «радиационно-грамотного». Но, с другой стороны, и не требуется специализированный институтский курс радиационной безопасности; опыт показывает, что обычной беседы в пределах школьного урока будет достаточно, естественно, при условии, что истинная информация целенаправленно подобрана и доложена слушателям.

Знания, направленные на преодоление радиофобии и поддержку атомной отрасли, должны основываться на простых сведениях о том, что:

- жизнь на планете зародилась, сформировалась и развивается в условиях природной радиации, а естественный радиационный фон (ЕРФ) не зависит от человеческой деятельности;
- экологическая обстановка на планете уже нарушена всем ходом человеческой истории и это «плата за цивилизацию», за уровень и продолжительность жизни, безопасность государств, транспорт, рабочие

---

<sup>7</sup> Никитин А.К. Муратов О.Э., Вахрушева К.В. Обедненный гексофторид урана: современная ситуация, вопросы безопасного обращения и перспективы // Росатом [Электронный ресурс]. URL: [https://rosatom.ru/ogfu\\_report\\_2020.pdf](https://rosatom.ru/ogfu_report_2020.pdf) (дата обращения: 13.01.2021).

места, жилье и численность населения. Для ~7–10 млрд чел. населения углеводородная энергетика становится уже неприемлемой по экологическим соображениям;

- возобновляемые источники энергии не обеспечат потребности цивилизации из-за низкой плотности потока энергии, сделать это может только атомная энергетика, она имеет недостатки, но у углеводородной энергетике их гораздо больше;
- из всех аварий в ядерной отрасли сделаны выводы, пересмотрены стандарты безопасности, найдены новые технические решения, и в результате повышена безопасность как работающих блоков, так и энергетических реакторов следующего поколения;
- любую радиационную величину, например мощность дозы излучения, о которой сообщают в СМИ, всегда необходимо сравнивать с ЕРФ, и вполне возможно, что это воздействие не превышает фона.

Специалисту, подготавливающему аргументы слушателям без специального образования, следует руководствоваться фразой А. Эйнштейна «...если вы что-то не можете объяснить шестилетнему ребенку, вы сами этого не понимаете...» и помнить, что если информация проста, кратка, убедительна и наглядна, то, скорее всего, этого будет достаточно.

### ***Современная энерго-экологическая ситуация***

В настоящее время доля углеводородных энергоносителей в мировом балансе составляет около 90%, причем ~10% из них приходится на биотопливо, остальное — на атомную энергетiku (~5%), гидроэнергетику (~2,5%) и ~2% на возобновляемые источники энергии (солнечная и ветровая энергетика). Таким образом, человечество использует энергию, сосредоточенную в атомах вещества и высвобождаемую при реакции окисления (горения) углеводородов. Однако известно, что запасы энергии на Земле сосредоточены не в атомах, а в ядрах и она может высвободиться в реакциях деления (атомная энергетика) или синтеза (термоядерная энергетика).

Структура энергетических ресурсов России иллюстрируются Таблицей 1, где показаны потенциальные запасы энергии, сосредоточенные в ядрах, к освоению которой человечество приступило лишь несколько десятилетий назад, и в существенно меньших масштабах в молекулах и атомах, которая освоена за тысячелетия человеческой истории. При анализе данных Таблицы 1 следует учитывать, что информация о запасах тория и

лития по разным литературным источникам заметно различается, но даже в условиях неопределенности запас современных углеводородных источников находится на уровне единиц процентов.

**Таблица 1. Потенциальные запасы энергии<sup>8</sup>**

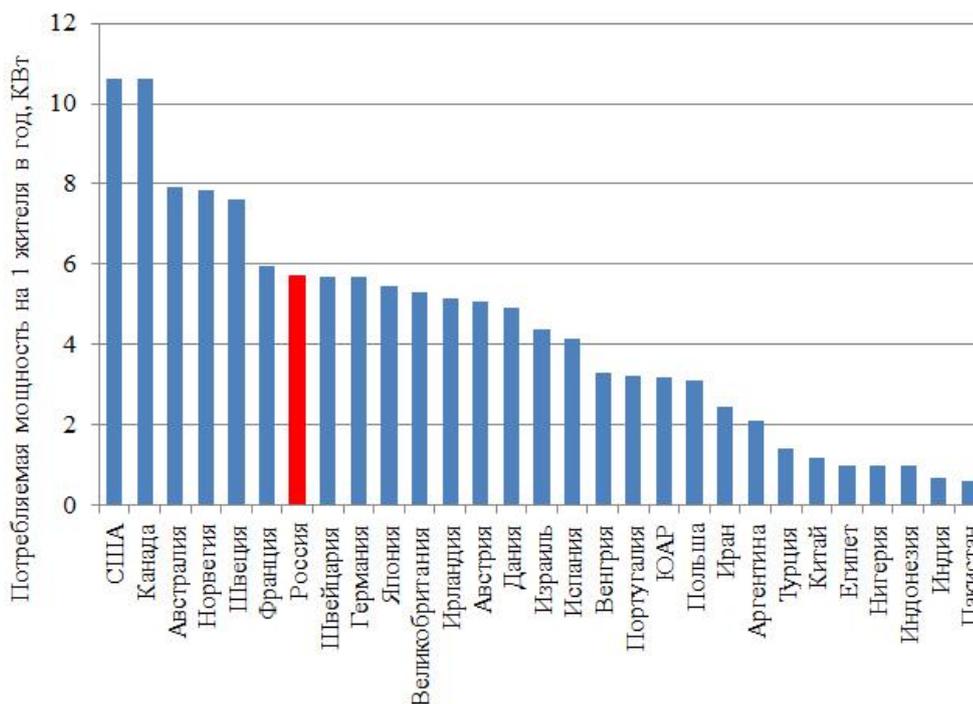
Энергия деления тория-232	43%
Энергия деления урана-238	16%
Энергия в термоядерной реакции (t,d) трития, получаемого из Li <sup>6</sup>	39%
Энергия деления урана-235	~0,1%
Энергия современных углеводородных источников, в том числе:	~1,9%
нефть	~0,2%
газ	~0,4%
уголь	~1,3%

Видно, что «век нефти» соизмерим с «веком урана» и, перед тем как закончится нефть, будут исчерпаны запасы урана-235, обеспечивающего работы атомной энергетики на тепловых нейтронах.

В настоящее время человечество ежегодно добывает углеводородные энергоносители<sup>9</sup> ~14,1 миллиардов тонн нефтяного эквивалента (млрд т. н.э.), сжигает их и производит  $\sim 6 \cdot 10^{20}$  Дж энергии [Прогноз развития энергетики мира и России 2019], что соответствует мощности ~19 тыс. ГВт, и, следовательно, на одного жителя планеты (~7,2 млрд чел.) приходится ~2,6 кВт. Энергия между странами распределяется неравномерно: так, разница в потреблении между Норвегией, Канадой и Швецией, то есть странами с высоким уровнем жизни, и беднейшими странами достигает нескольких десятков раз (Рисунок 1).

<sup>8</sup> Составлено по [Семченков и др. 2014].

<sup>9</sup> Global Energy and CO<sub>2</sub> Status Report 2018 // International Energy Agency. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.eenews.net/assets/2019/03/26/document\\_cw\\_01.pdf](https://www.eenews.net/assets/2019/03/26/document_cw_01.pdf) (дата обращения: 13.01.2021).



**Рисунок 1. Потребляемая ежегодная мощность жителями разных стран, 2019 г.<sup>10</sup>**

Специалисту, выступающему перед общественностью, точнее перед «авторитетными категориями населения», на мероприятиях любого формата можно рекомендовать демонстрировать этот рисунок с комментарием, что П.Л. Капица одним из первых обратил внимание на жесткую корреляцию между уровнем жизни населения и энергообеспеченностью на 1 жителя. Эта зависимость сохранила к настоящему времени свою актуальность. В многократно цитируемой работе [Martinez, Ebenhack 2008] представлена корреляция между индексом человеческого развития ООН и потреблением энергии на душу населения для 120 стран. Эти корреляции предполагают, что возможны успехи в развитии беднейших слоев населения мира при небольшом дополнительном доступе к энергии.

Периодически публикуются прогнозы развития энергетики, которые предсказывают те или иные колебания на уровне нескольких процентов, но не предвидят снижения производства энергии.

Необходимость развития экологически чистых источников энергии становится очевидной в мире [Brook et al. 2014]; в одной из последних работ [Turkson et al. 2020] отмечено, что устойчивое производство энергии становится все более важным из-за огромного давления на энергетические ресурсы для поддержки экономического развития и роста населения.

<sup>10</sup> Составлено по Справочное издание «Атлас мира, обзорно-географический». Издание 13-е, исправленное и дополненное. М.: ИЦП АСТ «Дизайн, Информация, Картография», 2019.

Если к моменту стабилизации численности населения планеты на уровне 12–13 млрд чел каждый житель будет ежегодно потреблять в среднем 4 кВт/чел, то годовое производство энергии вырастет в три–четыре раза — до уровня  $\sim(5\dots6)\cdot 10^4$  ГВт. Где взять эту энергию, есть ли она на планете, каким будет основным энергоноситель, надолго ли его хватит и можно ли на нем построить стабильную и долгосрочную энергетику?

Известен резкий скачок в производстве энергии, начавшийся в середине прошлого века, когда был реализован принцип максимизации добычи и потребления без соответствующей защиты окружающей среды [Прогноз развития энергетики мира и России 2016]. Человечество до сих пор живет в рамках парадигмы, возникшей тысячелетия назад: непрерывный рост потребностей и сохранение отношения к природе как к неограниченному резервуару, позволяющему эти потребности удовлетворять, снабжать сырьем и утилизировать отходы. Скорее всего, ее придется пересмотреть.

«Идеальная» энерготехнология будущего не должна зависеть от неопределенностей с обеспечением топливным сырьем по крайней мере на ближайшие сотни лет. Процесс получения энергии («сжигания» топлива) не должен сопровождаться выбросами вредных веществ, или их должно быть мало, или они должны быть надежно локализованы как при штатной работе, так и при аварийных ситуациях. Локализуемые отходы не должны быть физически и химически более активны, чем исходное топливное сырье. Ни одна из существующих энерготехнологий этим требованиям пока не удовлетворяет. Однако зародыш такой технологии есть — ядерная энергетика (Таблица 2). Ее следует демонстрировать слушателям с комментариями о достоинствах и недостатках разных типов энергетик, подчеркивая, что у атомной энергетике, безусловно, есть недостатки, но у остальных их намного больше.

**Таблица 2. Потребление топлива, кислорода и выброс углекислого газа (млн т/год) для электростанций разных типов по сравнению с атомной станцией, нормированное на 1 ГВт (эл)<sup>11</sup>**

Топливо	Потребление		Выброс
	топливо	кислород	CO <sub>2</sub>
Уголь	3,3	6,3	9,1
Мазут	2,4	4,5	6,7
Газ	1,9	3,3	4,8
Уран	20...50 т/г	0	0

<sup>11</sup> Составлено авторами. Величины ориентировочные, так как зависят от теплотворной способности топлива конкретных месторождений и КПД оборудования станций.

### ***Основной энергоноситель будущей энергетики***

В настоящее время энергоносители — это основной товар на международных рынках, с которым связаны наиболее острые международные проблемы, например из-за газопровода «Северный поток-2». Вполне возможно, что через несколько десятилетий использование угля, нефти и газа уменьшится из-за истощения запасов или будет законодательно ограничено из-за экологических угроз. Тогда единственным энергоносителем останется уран, но не для открытого топливного цикла на уране-235, а для замкнутого с использованием урана-238 в реакторах на быстрых нейтронах.

В научной печати обсуждаются оставшиеся на планете запасы угля, нефти, газа и урана. Запасы угля наибольшие, и их хватит на несколько столетий, запасы нефти и газа близки к исчерпанию, и их хватит на несколько десятилетий, об этом говорят давно, но кризис потребления так и не наступил. Запасов урана при использовании его в реакторах на тепловых нейтронах хватит на несколько десятилетий. Как бы то ни было, но ни один из этих энергоносителей не подходит для «идеальной» энерготехнологии будущего. Но других энергоносителей пока нет, или они человечеству еще неизвестны, поэтому единственным выходом представляется создание замкнутого ядерно-топливного цикла с реакторами на быстрых нейтронах, который по меньшей мере на два порядка увеличивает энергетический ресурс доступного естественного урана.

Как только атомная энергетика с реакторами на быстрых нейтронах и замкнутым топливным циклом станет глобальной энергетикой будущего, то сразу же наиболее востребованным товаром станет уран, так как он наиболее энергоемкий и в 1 кг урана содержится на 6 порядков больше энергии, чем в кг углеводородного топлива. Действительно, теплотворная способность древесины, угля, нефти и газа равна 10–15, 15–30, ~40 и ~50 МДж/кг соответственно, тогда как для ядерного топлива —  $\sim 8 \cdot 10^7$  МДж/кг. Специалисту, выступающему перед общественностью на мероприятиях любого формата, можно рекомендовать подготовить слайд/рисунок и подчеркнуть эффективность ядерного топлива.

### ***Потребности в уране***

Вклад атомной энергетики в энергетический баланс современной цивилизации с учетом неизбежного роста численности населения и энергопотребления необходимократно увеличивать, желательно до ~60–70%. Остальное обеспечат гидроэнергетика, биотопливо и возобновляемые источники энергии (солнечная, ветровая и пр.), хотя их вклад не может быть большим. Примерно до таких же масштабов необходимо увеличивать долю атомной энергетики в энергетическом балансе России.

Современная ядерная энергетика России — это 10 АЭС с 37 энергоблоками установленной мощностью 30,1 ГВт (эл) ~ (75...85) ГВт тепловой, и, следовательно, за год в ней сгорает ~ (35...40) т урана-235, которое содержится в ~6000 т естественного урана (содержание урана-235 в естественном уране ~0,7%). С учетом неполного извлечения урана-235 при обогащении и неизбежных потерь ежегодная потребность России составляет примерно 10000 т естественного урана для обеспечения реакторов на тепловых нейтронах. Запасы урана в России со стоимостью добычи до 130 \$/кг оценены на уровне 635 тыс. т., и его хватит на ~60–100 лет для энергетики на тепловых нейтронах при существующей доле атомной энергетики в энергетическом балансе. При увеличении доли атомной энергетики до ~70–80% и одновременном переходе на реакторы на быстрых нейтронах запасов урана хватит примерно на 600–1000 лет.

Часть необходимого запаса уже наработана ранее в виде обедненного гексафторида урана ядерной чистоты, и его следует рассматривать как «стратегический запас» и ценное сырье для будущей энергетики, но не как отходы<sup>12</sup>. По военным и гражданским программам за последние 70 лет ГК «Росатом» наработал около 1 млн т. ОГФУ и примерно за этот же срок его переработает в экологически безопасный уран и фтор. Это результат работы в течение полувека горнодобывающих предприятий, химических комбинатов и обогатительных производств. Словосочетание «ценное сырье» станет более наглядным и понятным, если ценность запасов ОГФУ выразить не в денежных единицах, которые могут изменяться в зависимости от тех или иных исторических событий, а в абсолютных единицах энергии, которые в принципе неизменны.

Легко вычислить, что в 1 млн т. естественного урана ядерной чистоты, готового к загрузке в реактор на быстрых нейтронах, содержится  $8 \cdot 10^{22}$  Дж энергии. Выше было отмечено, что человечество в настоящее время ежегодно производит  $\sim 6 \cdot 10^{20}$  Дж, и, следовательно, в накопленном уране ядерной чистоты заключена энергия, на два порядка превосходящая годовые потребности человечества. Гексафторид урана — это не радиоактивные отходы, это уже готовый источник урана и фтора ядерной чистоты, то есть ценное сырье для энергетики на быстрых нейтронах, и будущим поколениям будет передан уже готовый энергоноситель, который содержит энергию на сотню лет. Сегодня в нем нет большой надобности, так как уран-235 из него в основном извлечен, но

---

<sup>12</sup> Никитин А.К. Муратов О.Э., Вахрушева К.В. Обедненный гексофторид урана: современная ситуация, вопросы безопасного обращения и перспективы // Росатом [Электронный ресурс]. URL: [https://rosatom.ru/ogfu\\_report\\_2020.pdf](https://rosatom.ru/ogfu_report_2020.pdf) (дата обращения: 13.01.2021); Шульга И. Наследие обогащения // Атомный эксперт [Электронный ресурс]. URL: <https://atomicexpert.com/page2745599.html> (дата обращения: 13.01.2021).

потребность в уране-238 появится через несколько десятилетий при запуске атомной энергетики с реакторами на быстрых нейтронах и замкнутым ядерным топливным циклом.

По мере роста населения Земли до 12–13 млрд чел. население России достигнет ~200 млн чел. Если среднее потребление энергии в стране к этому времени прогнозировать на уровне 10–20 кВт/чел, то потребуется  $\sim 10^{20}$  Дж, и такая энергия сосредоточена в  $\sim 1200$  т.У.

При переработке отработавшего ядерного топлива (ОЯТ) в замкнутом цикле неизбежны потери урана, и потребление урана будет  $\sim 1500$ – $2000$  т/год, и накопленный запас 1 млн т. ОГФУ не только обеспечит страну энергией на несколько столетий, но и позволит реализовывать уран на международном рынке.

В настоящее время в ГК «Росатом» принята «Стратегии развития ядерной энергетики России до 2050 года и перспективы на период до 2100 года», предусматривающая на первом этапе создание двухкомпонентной ядерной энергетики с замкнутым ядерным топливным циклом с переходом на однокомпонентную с реакторами на быстрых нейтронах. При ее реализации незамедлительно будут востребованы запасы ОГФУ, которых России для собственных нужд хватит на несколько столетий с одновременной продажей на мировом рынке.

### ***Проблемы отходов***

Проблемы отходов, в том числе и радиоактивных, последнее время активно обсуждаются, но широкие массы населения вряд ли знают разницу между РАО и ОЯТ и, скорее всего, не знакомы с законодательно установленным определением термина «отходы». Специалисты атомной отрасли продолжают разяснять смысл этого термина, объясняют, что объемы радиоактивных отходов малы, они в сотни раз меньше бытовых и в тысячи раз — промышленных. Медианные значения образования для твердых радиоактивных отходов категорий ОНАО, НАО, САО и ВАО<sup>13</sup> равны  $1,5 \cdot 10^{-2}$ ,  $3,3 \cdot 10^{-2}$ ,  $3,3 \cdot 10^{-3}$  и  $2,8 \cdot 10^{-4}$  м<sup>3</sup>/ГВт·ч соответственно; для жидких радиоактивных отходов категорий НАО и САО —  $1,4 \cdot 10^{-3}$  м<sup>3</sup>/ГВт·ч и  $2,5 \cdot 10^{-3}$  м<sup>3</sup>/ГВт·ч соответственно [Екидин, Антонов 2020]. Малый объем РАО позволяет специалистами ГК «Росатом» обеспечивать достаточно высокий уровень их изоляции и безопасности.

---

<sup>13</sup> ОНАО — очень низкоактивные отходы; НАО — низкоактивные отходы; САО — среднеактивные отходы; ВАО — высокоактивные отходы.

В настоящее время у населения гораздо больше проблем с бытовыми отходами, например, в крупных мегаполисах они уже выходят на первый план в информационной повестке. Представленные на Рисунке 2 иконки трех типов отходов (промышленные, бытовые и радиоактивные) выполнены в масштабе по официальным данным, и такую наглядную аргументацию следует использовать в разъяснительной работе в любом формате взаимодействия с общественностью — зрелищная информация гораздо эффективнее.



Рисунок 2. Соотношение образующихся масс промышленных, бытовых и радиоактивных отходов в России, 2018 г.<sup>14</sup>

### *Особенности топливных циклов*

Открытый топливный цикл с реакторами на тепловых нейтронах, реализованный в настоящее время, базируется на использовании энергетической ценности изотопа урана-235, доля которого в естественном уране 0,7%. Цикл предусматривает обогащение урана до ~3–5% по урану-235, изготовление из обогащенного урана топлива и проведение топливной кампании, в которой большая часть урана-235 выгорает и отдает свою энергию, переработку отработанных тепловыделяющих сборок (ОТВС) и длительное хранение образовавшегося ОЯТ. Таким образом, уран-238, доля которого в естественном уране 99,3%, не используется в открытом цикле для получения энергии.

<sup>14</sup> Составлено по Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2018 году». Глава 8 «Обращение с отходами производства и потребления // Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://gosdoklad-ecology.ru/2018/obrashchenie-s-otkhodami-proizvodstva-i-potrebleniya/otkhody-proizvodstva-i-potrebleniya/section.pdf> (дата обращения: 26.01.2021). Примечание: ТБО — твердые бытовые отходы.

Кампания топлива в открытом цикле заканчивается к моменту, когда в нем накопится много осколков деления (шлаков), выгорит основная масса делящегося изотопа уран-235 и дальнейшая цепная реакция делений станет невозможной. Уран-238 не может поддерживать цепную реакцию, так как не делится тепловыми нейтронами. Поэтому отработавшее топливо открытого цикла при переработке очищают от шлаков и пополняют ураном-235 или плутонием, то есть изготавливают новое топливо. Такая технология в настоящее время отработана, но работоспособна до тех пор, пока имеются достаточные резервы урана-235 или плутония.

Замкнутый уран-плутониевый топливный цикл с реакторами на быстрых нейтронах будет основан на использовании урана-238 и нарабатываемого на нем плутония, то есть существующая сырьевая база будет заменена на существенно большую. Замкнутому циклу будет предшествовать переходной этап продолжительностью в 30–50 лет с двухкомпонентной атомной энергетикой, сочетающий существующие реакторы на тепловых нейтронах и открытым топливным циклом с вновь строящимися реакторами на быстрых нейтронах с замкнутым циклом. По мере выработки ресурса реакторы на тепловых нейтронах уступят место быстрым реакторам.

Кампания топлива в реакторе на быстрых нейтронах заканчивается, когда в топливе накопится много осколков деления (шлаков). Принципиальная разница в том, что уран-238 может поддерживать цепную реакцию делениями на быстрых нейтронах и, самое главное, в течение кампании на уране-238 нарабатываются новые ядра плутония взамен выгоревших. Технологический процесс замкнутого ядерного топливного цикла (ЗЯТЦ) предусматривает, что ОЯТ после завершения топливной кампании в реакторе перерабатывается с добавлением урана-238 (но не урана-235), вновь загружается в реактор для новой топливной кампании, и рециклинг повторяется многократно, вплоть до полного выгорания исходной массы урана-238.

### ***Особенности аварийных ситуаций***

За последние полвека были около десятка аварий с контейнерами в хранилище с твердым ОГФУ ( $UF_6$ ). Большинство аварий было вызвано коррозией вокруг вмятин, образовавшихся при неправильном обращении, или из-за коррозии вокруг дефектов сварки. При разгерметизации контейнера главную опасность представляет утечка  $UF_6$  в окружающую среду, он реагирует с влагой воздуха с образованием токсичной фтористоводородной кислоты (HF) и уранил-фторида ( $UO_2F_2$ ). Во всех публикациях отмечается, что «...оценки распределения в атмосфере затруднены, но, вероятно, при любой утечке распределение будет весьма локализованным»<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Справочник по ядерной энерготехнологии / Перевод с английского под редакцией академика АН СССР В.А. Легасова. М.: Энергоатомиздат, 1989. С. 123.

Тридцать пять лет назад, 25.08.1984, грузовое судно «Монт-Луи», которое транспортировало гексафторид урана для обогащения в Советском Союзе, затонуло в Северном море после столкновения с автомобильным паромом [Огюстен 1985]. На борту было 350 т гексафторида урана в 30 контейнерах, который везли в СССР (г. Рига) для переработки и получения обогащенного топлива для АЭС. В течение месяца все контейнеры были извлечены с затонувшего судна, пострадавших и загрязнения окружающей среды не было.

Специалист, проводящий беседу с общественностью, должен быть готов к вопросу «А что будет, если...?» и отвечать, что все это уже было и последствия аварии не вышли за пределы производственной территории.

### ***Заключение***

Использование разумных, логично выстроенных аргументов во взаимодействии с населением и общественностью позволит установить необходимую степень доверия и сформировать востребованное отношение общества к развитию атомной отрасли. Наряду с постоянным взаимодействием и организацией регулярного диалога с общественными организациями, региональными властями и органами местного самоуправления ключевым фактором становится работа с молодежью и школьниками, в том числе с использованием социальных сетей, действующих по принципу слабой связи.

Среди предлагаемых аргументов в информационной работе следует использовать следующие основные тезисы: во-первых, внедрение в атомную энергетику реакторов на быстрых нейтронах с замкнутым ядерным топливным циклом позволит существенно изменить атомную отрасль и решить ряд задач, значимость которых превышает региональные или национальные масштабы; во-вторых, увеличение доли атомной энергетики в мировом балансе кратно снижает выбросы в атмосферу углекислого газа и потребление кислорода, позволяет существенно снизить добычу углеводородных энергоносителей (угля, нефти и газа) с соответствующими промышленными отходами, снижает потребности в добыче природного урана и расширяет топливную базу энергетики на несколько столетий. Последующий переход на ториевый цикл втрое увеличит топливную базу и решит энерго-экологические проблемы современной цивилизации. Замкнутый цикл позволит задействовать накопленный за последние десятилетия запас урана-238, хранящийся сейчас в виде гексафторида урана.

Специалист, использующий приведенные аргументы в информационной работе с разными группами населения и общественностью в любых форматах, может успешно выполнить свою задачу, способствуя решению назревших энерго-экологических проблем и развитию атомной отрасли. Широкое информирование позволит воспитать более доверительное отношение населения к атомной энергетике и отрасли, которое может стать одной из движущих сил их развития.

**Список литературы:**

- Головихина О.С., Горин Н.В., Шмаков Д.В., Матвеева Л.Г. Опыт Госкорпорации «Росатом» по привлечению молодежи к информационной работе в интересах атомной энергетики // Вестник ЧГПУ. 2018. № 1. С. 67–77. DOI: 10.25588/CSPU.2018.01.07.
- Горин Н.В., Волошин Н.П., Шмаков Д.В., Чуриков Ю.И., Екидин А.А., Головихина О.С., Васильев А.П., Дерябин С.А. К вопросу формирования радиационной грамотности населения // Здоровоохранение, образование и безопасность. 2018а. № 4(16). С. 137–145.
- Горин Н.В., Головихина О.С., Абрамова Н.Л., Нечаева С.В., Матвеева Л.Г. Развитие инициативы Госкорпорации «Росатом»: образовательный проект «Зеленый квадрат // Педагогическое образование в России. 2018б. № 12. С. 23–28. DOI: [10.26170/po18-12-04](https://doi.org/10.26170/po18-12-04).
- 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. 2020. № 83. С. 47–61. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10108.
- Екидин А.А., Антонов К.Л. Применение удельного показателя для оценки объемов образования РАО при нормальной эксплуатации АЭС России // Радиоактивные отходы. 2020. № 11. С. 66–74. DOI: 10.25283/2587-9707-2020-2-66-74.
- 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. DOI: 10.15826/B978-7996-2492-7.
- Огюстен Б. Авария судна Монт-Луи и ядерная безопасность // Бюллетень МАГАТЭ. 1985. Т. 27. № 1. С. 31–34.
- Панченко С.В., Линге И.И., Сахаров К.В., Воробьева Л.М., Мелихова Е.М., Уткин С.С., Крышев И.И., Сазыкина Т.Г., Гераськин С.А. Радиологическая обстановка в регионах расположения предприятий Росатома. М.: «САМ полиграфист», 2015.
- 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. 233–239. DOI: 10.1007/s10512-016-0123-x.
- Прогноз развития энергетики мира и России 2016 / под ред. А.А. Макарова, Л.М. Григорьева, Т.А. Митровой. М.: ИНЭИ РАН-АЦ при Правительстве РФ, 2016.
- Прогноз развития энергетики мира и России 2019 / под ред. А.А. Макарова, Т.А. Митровой, В.А. Кулагина. М.: ИНЭИ РАН — Московская школа управления СКОЛКОВО, 2019.

Семченков Ю.М., Сидоренко В.А., Алексеев П.Н., Чибиняев А.В., Бобров Е.А., Дудников А.А., Теплов П.С. Развитие проекта ВВЭР для работы в замкнутом топливном цикле // Третья международная научно-техническая конференция «Инновационные проекты и технологии ядерной энергетики» МНТК НИКИЭТ-2014, 7–10 октября 2014 г. М: НИКИЭТ, 2014. Т. 1. С. 71–82.

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: <http://dx.doi.org/10.1016/j.susmat.2014.11.001>.

Martinez D.M., Ebenhack B.W. Understanding the Role of Energy Consumption in Human Development through the Use of Saturation Phenomena // *Energy Policy*. 2008. Vol. 36. Is. 4. P. 1430–1435. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2007.12.016>.

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. Is. 15. DOI: [10.1016/j.jenvman.2020.110464](https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2020.110464).

Дата поступления: 27.01.2021

#### **References:**

Augustin B. (1985) The Sinking of the Mont-Louis and Nuclear Safety. *Byulleten' MAGATE*. Vol. 27. No. 1. P. 40–47.

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: <http://dx.doi.org/10.1016/j.susmat.2014.11.001>.

Ekin A.A., Antonov K.L. (2020) Estimation of Radioactive Wastes Generation Volumes During Normal Operation of Nuclear Power Plants in Russia. *Radioaktivnye othody*. No. 11. P. 66–74. DOI: [10.25283/2587-9707-2020-2-66-74](https://doi.org/10.25283/2587-9707-2020-2-66-74).

Golovikhina O.S., Gorin N.V., Shmakov D.V., Matveeva L.G. (2018) Experience of ROSATOM on Involvement of Youth in Information Work to the Benefit of Nuclear-Power Engineering. *Vestnik ChGPU*. No. 1. P. 67–77. DOI: [10.25588/CSPU.2018.01.07](https://doi.org/10.25588/CSPU.2018.01.07).

Gorin N.V., Ekin A.A., Nechaeva S.V., Golovikhina O.S. (2020) Society and Atomic Industry Enterprises Information Interests: Experience of Conflicts. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyy vipusk*. 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., Abramova N.L., Nechaeva S.V., Matveeva L.G. (2018b) Developing the ROSATOM Initiative: “Green Square” Educational Project. *Pedagogicheskoe obrazovanie v Rossii*. No. 12. P. 23–29. DOI: [10.26170/po18-12-04](https://doi.org/10.26170/po18-12-04).

- Gorin N.V., Voloshin N.P., Shmakov D.V., Churikov Yu.I., Ekidin A.A., Golovikhina O.S., Vasil'yev A.P., Deryabin S.A. (2018a) To the Question of Radiation Literacy Formation of the Population. *Zdravoohranenie, obrazovanie i bezopasnost'*. No. 4(16). P. 137–146.
- Makarov A.A., Grigor'ev L.M., Mitrova T.A. (eds.) (2016) *Prognoz razvitiya energetiki mira i Rossii 2016* [Global and Russian energy outlook 2016]. Moscow: IN·EI RAN–ATs pri Pravitel'stve RF.
- Makarov A.A., Mitrova T.A., Kulagin V.A. (eds.) (2019) *Global and Russian Energy Outlook 2019*. Moscow: IN·EI RAN — Moskovskaya shkola upravleniya SKOLKOVO.
- Martinez D.M., Ebenhack B.W. (2008) Understanding the Role of Energy Consumption in Human Development through the Use of Saturation Phenomena. *Energy Policy*. Vol. 36. Is. 4. P. 1430–1435. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2007.12.016>
- Melnikova N.V., Artemov E.T., Bedel A.E., Voloshin N.P., Mikheev M.V. (2018) *The History of Interaction between Nuclear Energy and Society in Russia*. Yekaterinburg: Izdatel'stvo Ural'skogo universiteta. DOI: 10.15826/B978-7996-2492-7.
- Panchenko S.V., Linge I.I., Saharov K.V., Vorob'eva L.M., Melihova E.M., Utkin S.S., Kryshev I.I., Sazykina T.G., Geras'kin S.A. (2015) *Radiologicheskaya obstanovka v regionah raspolozheniya predpriyatij Rosatoma*. [Radiologic environment in the regions with ROSATOM enterprises]. Moscow: «SAM poligrafist».
- 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. 233–239. DOI: 10.1007/s10512-016-0123-x.
- Semchenkov Yu.M., Sidorenko V.A., Alekseev P.N., Chibinyayev A.V., Bobrov E.A., Dudnikov A.A., Teplov P.S. (2014) Razvitiye proyekta VV·ER dlya raboty v zamknutom toplivnom tsikle [Development of a VVER project for operation in a closed fuel cycle]. *Tret'ya mezhdunarodnaya nauchno-tekhnicheskaya konferentsiya «Innovatsionnyye projekty i tekhnologii yadernoy energetiki» MNTK NIKIET-2014, 7–10 October*. Moscow: NIKIET. Vol. 1. P. 71–82.
- 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: [10.1016/j.jenvman.2020.110464](https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2020.110464).

Received: 27.01.2021

Михненко П.А.

## Национальные цели и институциональные трансформации: модель стратегического развития

*Михненко Павел Александрович* — доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Российский государственный гуманитарный университет; профессор кафедры предпринимательства и внешнеэкономической деятельности, Московский государственный технический университет имени Н.Э. Баумана (национальный исследовательский университет), Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [4822-7986](#)

ORCID ID: [0000-0002-1766-8029](#)

### Аннотация

В статье анализируются институциональные аспекты национальных целей развития Российской Федерации, которые, будучи воплощенными в системе национальных проектов, объективизируют стратегию социально-экономического развития (СЭР) страны. Формулировки целевых показателей позволяют увидеть, что достижение национальных целей предусматривает решение социально-экономических задач совместно с трансформацией ряда экономических, политико-правовых и общественных институтов и институций. Актуальной научной задачей является раскрытие логико-математических, в том числе стохастических, взаимосвязей процессов достижения национальных целей и реформирования институциональной среды. В качестве инструмента исследования в статье используется авторская дескриптивная стохастическая математическая модель стратегического управления СЭР. Для описания взаимосвязи процесса реализации национальных целей с необходимыми институциональными трансформациями вводятся понятия институциональной матрицы и матрицы интерактивного планирования. Показано, что условием успешной реализации стратегии СЭР является осознание ее разработчиками мультипликативно-аддитивной связи стратегических целей и состояния создаваемых и реформируемых институтов с учетом взаимосвязей между ними. Делаются выводы, что непредусмотренное отклонение времени и эффективности реализации каждой из национальных целей от целевых показателей может повлиять на увеличение систематической ошибки реализации стратегии в целом. Кроме того, показано, что реализация стратегии СЭР, построенной на основе системы национальных целей, предполагающих разную динамику достижения, а также необходимость целенаправленных институциональных трансформаций состоят в обеспечении дифференцированной оперативной оценки результатов институциональных изменений и их интерпретации для обоснования целевых показателей очередного этапа стратегии. Успешная реализация стратегии требует адекватного учета степени влияния на достижение каждой национальной цели комплекса институциональных изменений и не допускает стандартного подхода к интерпретации такого влияния.

### Ключевые слова

Национальные цели, институциональные изменения, математическая модель, стратегия развития, институциональная матрица, матрица интерактивного планирования.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-25-44

*Mikhnenko P.A.*

## **National Goals and Institutional Transformations: Model of Strategic Development**

*Pavel A. Mikhnenko* — DSc (Economics), Associate Professor, Professor of Department of State and Municipal Administration, Russian State University for the Humanities; Professor of Department of Entrepreneurship and Foreign Economic Activity, Bauman Moscow State Technical University (National Research University), Moscow, Russian Federation.

E-mail: [mpa69@yandex.ru](mailto:mpa69@yandex.ru)

ORCID ID: [0000-0002-1766-8029](https://orcid.org/0000-0002-1766-8029)

### **Abstract**

The institutional aspects of the national development goals of the Russian Federation, implemented in the system of national projects, objectify the strategy of socio-economic development of the country. The author shows that achieving national goals requires solving the problems of adequate transformation of a number of institutions. The wording of the target indicators allows us to see that the achievement of national goals involves the solution of socio-economic tasks together with the transformation of a number of economic, political, legal and public institutions and institutions. An urgent scientific task is to reveal the logical and mathematical, including stochastic, relationships between the processes of achieving national goals and reforming the institutional environment. The descriptive stochastic mathematical model of strategic management is used as a research tool. The concepts of an institutional matrix and an interactive planning matrix are introduced to describe the relationship between the process of implementing national goals and the institutional changes. The author shows that the condition for successful implementation of the strategy is the awareness of its developers of the multiplicative-additive relationship of strategic goals and the institutions being created and reformed, taking into account the relationships between them. It is concluded that an unintended deviation in time and efficiency of implementation of each of the national goals may affect the increase in systematic errors in the strategy implementation as a whole. It is shown that the implementation of the strategy in the context of institutional transformations is to provide a differentiated assessment of the results of institutional changes and their interpretation to justify the targets of the strategy next stage. Successful implementation of the strategy requires adequate consideration of the degree of influence on the achievement of each national goal of a set of institutional changes, and does not allow a standard approach to the interpretation of such influence.

### **Keywords**

National goals, institutional changes, mathematical model, development strategy, institutional matrix, matrix of interactive planning.

**DOI:** 10.24412/2070-1381-2021-85-25-44

### **Введение**

Государственное стратегическое управление и планирование (ГСУП) — сложный и динамично меняющийся процесс разработки и реализации комплекса стратегических решений, принимаемых субъектами государственного управления на основе принципов национальной политики, актуальных данных о состоянии и прогнозах развития социально-экономических, научно-технологических и других факторов, а также научных представлениях о возможной стратегии социально-экономического развития (СЭР) страны. Сложившаяся в последние годы в Российской Федерации практика ГСУП, вопреки основным положениям Федерального закона от 28.06.2014

№ 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>1</sup>, рассматривает в качестве основы государственного стратегического управления не текст долгосрочной стратегии социально-экономического развития страны, а комплекс национальных стратегических целей, формируемых указами Президента Российской Федерации.

Такой подход к определению стратегических ориентиров развития страны оказался достаточно конструктивным, найдя практическое воплощение в системе национальных проектов Российской Федерации. Тенденцией последних двух-трех лет в академической среде и медийном пространстве стало стремление рассматривать национальные проекты в качестве целостной системы, объективизирующей в определенном смысле стратегию СЭР. До недавнего времени основой для разработки нацпроектов являлся Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», более известный как «майский указ 2018 года» (далее — Указ-2018)<sup>2</sup>. Результатом первой фазы реализации требований Указа-2018 стала разработка тринадцати национальных проектов.

Глобальные кризисные явления, вызванные в 2020 году пандемией COVID-19, еще больше обострили проблему реализации в стране комплекса нацпроектов, что в совокупности с другими факторами привело к появлению 21 июля 2020 года нового Указа Президента Российской Федерации № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее — Указ-2020)<sup>3</sup>, который вводит более компактную систему из пяти национальных целей развития Российской Федерации, содержание которых позволяет говорить о сохранении прежнего стратегического курса:

- 1) сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- 2) возможности для самореализации и развития талантов;
- 3) комфортная и безопасная среда для жизни;
- 4) достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;
- 5) цифровая трансформация.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/) (дата обращения: 01.02.2021).

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 01.02.2021).

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726> (дата обращения: 01.02.2021).

Указ-2020 обязывает Правительство Российской Федерации до 30.10.2020 г. представить предложения по приведению Указа-2018 в соответствие с новыми формулировками национальных целей, а также скорректировать национальные проекты, направленные на их достижение.

Следует отметить, что формулировки целевых показателей позволяют увидеть, что достижение национальных целей предусматривает решение социально-экономических задач совместно с трансформацией ряда экономических, политико-правовых и общественных институтов и институций. Это проявляется, например, в таких формулировках, как увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, до 70 процентов (в рамках национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей»); создание условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций (в рамках национальной цели «Возможности для самореализации и развития талантов») и др.

Анализируя институциональный аспект реализации национальной стратегии СЭР, будем исходить из классического определения Д. Норта о том, что институты — это «правила игры» в обществе, созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми. Они задают структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия — будь то в политике, социальной сфере или экономике [Норт 1997]. «Современные институты являются результатом многовековой эволюции. Механизм институционального развития включает в себя генерирование инноваций, отбор эффективных институтов и их распространение путем имитации» [Полтерович 2001, 24]. Государственное стратегическое планирование является одним из действенных механизмов, позволяющим существенно увеличить плотность институционального пространства страны и, как следствие, вклад институциональной составляющей в ее социально-экономическое развитие [Клейнер 2011, 33]. Однако в реальности существующие социально-экономические институты далеко не всегда отражают многообразие и влияние взаимных ожиданий субъектов экономики [Клейнер 2018, 243].

На процессы модернизации экономики оказывают влияние как формальные, так и неформальные институты. Их реформирование призвано решить актуальную для России задачу выхода из «колеи» предыдущего этапа развития и связанных с ним институциональных стереотипов [Аузан 2017]. Анализируя проблему эффективности

государственной экономической политики, призванной обеспечивать устойчивый экономический рост, В. Курзенев и В. Матвеев выделяют три принципа: наличие четко сформулированных целей, достижение которых желательно для общества, а также наличие достаточной социальной поддержки в достижении этих целей; адекватность текущей экономической политики состоянию экономики; наличие тренда институциональных изменений, обеспечивающих возможность повышения качества политики во времени и ее адекватности. На основе третьего принципа выдвигается тезис о необходимости гибкости социальных институтов, формирующих необходимые социальные технологии [Курзенев, Матвеев 2018, 490].

Исследуя проблему устойчивого регионального развития, В.Л. Тамбовцев выделяет такие актуальные направления институционального анализа, как определение региональной институциональной среды устойчивого развития для различных регионов, решающих несовпадающие задачи в рамках перехода к устойчивому развитию; выявление и анализ формальных и неформальных институтов, а также субъективных норм, сдерживающих субъектов действий по решению задач развития [Тамбовцев 2019].

Анализируя акторов запроса на институциональные перемены в современной России, Н.В. Латова приходит к выводу, что запрос на институциональные перемены не является результатом поверхностных психологических настроений, а имеет более глубокие причины [Латова 2019]. По мнению других исследователей, институциональный фактор является значимым фактором экономического роста в России, пренебречь влиянием которого нельзя. Его вклад в прирост ВВП страны составляет примерно четверть. Однако по сравнению с технологическими факторами институты являются вспомогательным ресурсом, переоценивать роль которых не следует [Балацкий, Екимов 2015].

Таким образом, достижение поставленных национальных стратегических целей развития потребует решения задач адекватной трансформации ряда институтов. В данной статье будет рассматриваться влияние на эффективность достижения стратегических целей национального развития как формальных, так и неформальных институтов. Под последними будем понимать представления о нормах поведения, формируемых в обществе под влиянием комплекса исторических, политических, экономических, культурных и иных факторов и условий. При этом появление и трансформацию неформальных институтов будем рассматривать не в отрыве, а во взаимосвязи с процессами формирования формальных институтов.

### **Постановка задачи исследования**

Национальные цели развития до 2030 года отличаются комплексностью, что позволяет обнаружить в них признаки ожидаемой институциональной трансформации. Одним из признаков синтетичности формулировок целевых показателей является наличие в них логически и экономически взаимосвязанных аспектов, часть из которых можно отнести к непосредственно «управляемым переменным», другие — к переменным, которые, во-первых, создают условия для эффективного управления переменными первой группы, во-вторых, требуют привлечения более сложных механизмов, выходящих за пределы непосредственно регуляторных функций государства в экономической и социальной сферах. Например, если в рамках национальной цели «Возможности для самореализации и развития талантов» целевой показатель «Вхождение Российской Федерации в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования» с определенной долей условности можно назвать допускающим формирование конкретных управленческих решений и формализацию оценки результата, то показатель «Создание условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций» обладает явно выраженными признаками неформального института.

Указанная двойственность в ряде случаев обнаруживается и в формулировках одного целевого показателя. Так, если в рамках указанной выше национальной цели часть формулировки целевого показателя — «Формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи...» — может быть отнесена к управляемым переменным, предполагающим реализацию управленческих решений и допускающим количественную оценку результатов, то вторая часть — «...основанной на принципах справедливости, всеобщности и направленной на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся» — допускает формализацию в гораздо меньшей степени и обладает признаками неформального института.

Таким образом, в данной статье переменные «второй группы» с известной долей условности будем называть *институциональными*, полагая, что большая часть из них указывает на необходимость создания и трансформации неформальных институтов, основу которых составляют не столько нормативные и регулятивные, сколько когнитивные составляющие, предполагающие миметические механизмы и закрепляющие нормы поведения людей в форме традиций и образа жизни [Scott 2001].

Необходимо отметить, что предметом данной статьи не является контекстный анализ формулировок национальных целей для выявления в них «институциональных» и «неинституциональных» признаков. Представленный выше краткий анализ некоторых из них призван лишь показать, что реализация национальных целей предполагает осуществление в стране институциональных трансформаций.

Актуальной научной задачей представляется раскрытие логико-математических, в том числе стохастических, взаимосвязей процессов достижения национальных целей и реформирования институциональной среды. Ее решение позволит определить условия и причины принципиальной сложности реализации комплекса национальных целей, предполагающих разную динамику реализации, а также осуществление институциональных трансформаций. Таким образом, целью статьи является разработка стохастической математической модели, раскрывающей взаимосвязь целевых показателей национальных целей развития и влияющих на их достижение институциональных трансформаций. Интерпретация модели позволит выявить важные аспекты реализации стратегии СЭР.

В дальнейшем понятие «национальная цель» будем считать эквивалентным понятиям «национальная цель развития», «стратегическая цель СЭР» и «целевой показатель СЭР». Будем полагать также, что с учетом отмеченных выше особенностей современного этапа ГСУП понятие «достижение (реализация) национальных целей» эквивалентно понятиям «реализация стратегии социально-экономического развития страны» и «реализация национальных проектов».

### ***Математическая модель и метод исследования***

В качестве инструмента исследования в статье используется авторская дескриптивная математическая модель стратегического управления социально-экономическим развитием страны. Модель представляет собой систему логико-математических выражений, описывающих многомерные взаимосвязи элементов процесса формирования и реализации стратегии социально-экономического развития страны на основе национальных целей. К таким элементам относятся: разработка стратегии развития на основе комплекса национальных целей; осуществление институциональных изменений, обеспечивающих достижение национальных целей; мониторинг и интерпретация оперативных результатов реализации стратегии и институциональных изменений. Многомерность управляемых переменных и институциональных взаимосвязей обусловили необходимость записи выражений модели в матричной форме.

Процесс формирования стратегии СЭР будем описывать уравнением

$$S(t) = G(t)X(t), \quad (1)$$

где  $S = (s_i)_{n \times 1}$  —  $n$ -мерный вектор стратегических целей СЭР;  $X = (x_i)_{L \times 1}$  —  $L$ -мерный вектор экзогенных переменных, определяющих условия (возможность и необходимость) реализации СЭР;  $G = (g_{il})_{n \times L}$  — матрица стратегического целеполагания;  $t$  — время (этап) реализации стратегии<sup>4</sup>.

Содержательный смысл матрицы стратегического целеполагания состоит в следующем: элементы  $s_i = g_{i1}x_1 + \dots + g_{iL}x_L$  вектора стратегических целей  $S$  указывают на необходимость учета *каждой* экзогенной переменной  $x_i$  при формировании *каждой* стратегической цели СЭР  $s_i$  с *разными* степенями  $g_{il}$  влияния. Предполагается, что вектор  $X$  экзогенных переменных является результатом прогнозирования — деятельности участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о направлениях, ожидаемых результатах и рисках реализации программы СЭР. Таким образом, матрица  $G$  представляет собой дескриптивную логико-математическую модель представления разработчиков стратегии о степени влияния экзогенных переменных на цели СЭР.

Представление вектора стратегических целей  $S(t)$  функцией времени предполагает, что целевые показатели могут характеризоваться разной сложностью, ресурсоемкостью и степенью риска (неопределенности) в зависимости от планового периода времени их реализации, а также разной динамикой их количественного изменения на этапах реализации. Кроме того, аргумент времени в выражении (1) отражает принципиальное теоретико-методологическое и практическое отличие стратегического управления от долгосрочного планирования, которое заключается в необходимости оперативного реагирования на изменения внешних факторов в процессе реализации стратегии.

Управление реализацией стратегии осуществляется путем постановки и решения системы задач СЭР — комплекса взаимоувязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени и реализация которых обеспечивает достижение стратегических целей.

---

<sup>4</sup> Далее для упрощения записи выражений аргумент  $t$  в большинстве случаев будет опускаться и использоваться только по мере необходимости указания на аспект времени.

Введем понятие «текущее отклонение результатов СЭР от целевых показателей» и запишем выражение для  $n$ -мерного вектора  $\Delta = (\delta_i)_{n \times 1}$  таких отклонений:

$$\Delta(t) = S(t) - W(t)R(t-1). \quad (2)$$

В выражении (2) переменная  $R = (r_j)_{m \times 1}$  представляет собой  $m$ -мерный вектор результатов изменения институциональной среды. Его размерность соответствует числу институтов, подлежащих трансформации и (или) созданию в рамках стратегии СЭР. Аргумент времени  $(t-1)$  в записи вектора  $R$  указывает на то, что результаты изменения институциональной среды достигнуты на предыдущем этапе институциональных преобразований.

Переменная  $W = (w_{ij})_{n \times m}$  названа *матрицей интерактивного планирования*, математический смысл которой состоит в согласовании размерности вектора  $R$  с размерностью вектора  $S$ . Управленческий смысл этой переменной заключается в описании системы оперативных контрольно-аналитических мероприятий, направленных на выявление степени реализации каждого этапа программы СЭР. Термин «интерактивное планирование» отражает предназначение такой системы мероприятий — формирование оперативных управленческих решений, направленных на выбор форм и методов дальнейшей реализации программы СЭР.

Одним из основных аспектов выбора форм и методов реализации стратегии является определение объемов финансирования каждого ее этапа. Поэтому матрица  $W(t)$  также может быть названа *ресурсной матрицей*, состояние которой определяет величины финансовых ресурсов, выделяемых на очередном этапе на каждую из национальных целей. При этом произведение  $W(t)R(t-1) = S_R(t)$ , описывающее текущие результаты реализации стратегии, указывает на то обстоятельство, что объемы финансирования должны зависеть от зафиксированных результатов институциональных трансформаций  $R(t-1)$ . Локальным условием успешности оперативной реализации стратегии является равенство  $\Delta(t) = 0$ , терминальное условие состоит в равенстве нулю отклонения  $\Delta(T) = 0$ , где  $T$  — запланированный период (год) достижения национальных целей.

Успешность оперативной реализации стратегии обеспечивается соблюдением условия  $S_R(t) = S(t)$ , которое, в свою очередь, является следствием определения целевых показателей соответствующего этапа нацпроекта на основе аддитивно-мультипликативной связи  $W(t)R(t-1)$  выделяемых ресурсов  $W(t)$  и результатов трансформации влияющих институтов  $R(t-1)$ .

Следует заметить, что динамический характер финансирования этапов реализации стратегии СЭР, на первый взгляд, противоречит сложившейся практике стратегического планирования, предполагающей определение плановых сумм финансирования и объемов иных ресурсов до начала реализации стратегии. Такой подход характерен в том числе и для планирования ресурсов национальных проектов, рассматриваемых в данной статье в качестве эквивалента стратегии СЭР. Однако предлагаемый в статье подход к моделированию ресурсов, с одной стороны, является способом описания рационального алгоритма стратегического планирования (в части априорного определения необходимых сумм финансирования), с другой стороны, поднимает вопрос о целесообразности перехода системы ГСУП на принципы динамического программирования<sup>5</sup> ресурсов.

Таким образом, процесс формирования и динамической коррекции программы СЭР, предполагающей осуществление институциональных изменений, представлен процессом устранения отклонений, зависящих от состояния институциональной среды и рациональным обоснованием системы финансирования ее этапов.

Согласимся с выводами ряда авторов [Тамбовцев 2016; Шаститко 1997] о невозможности прогнозирования того, какие институты могут появиться или трансформироваться в ответ на то или иное изменение внешней среды, а также с мнением о необходимости рассматривать возникновение институтов как стохастическое явление [Schotter 1981]. Имеются основания полагать, что на процесс контроля текущих отклонений  $\Delta(t)$  оказывают влияние инструментальные ошибки измерения и интерпретации текущих фактических результатов СЭР. Причинами таких ошибок могут быть сложность и неопределенность ситуации, наличие плохо формализуемых факторов, требующих привлечения экспертных знаний, недостаточная компетентность экспертов и т.п.

Исходя из сказанного, имеет смысл использовать *стохастическую* модель исследуемого процесса. В данной модели разнообразные стохастические факторы институциональных трансформаций, а также ошибки интерпретации результатов СЭР описываются  $n$ -мерным вектором случайных факторов  $Z = (z_i)_{n \times 1}$  типа «белый шум».

---

<sup>5</sup> Термин «динамическое программирование» применяется здесь в общем смысле и не указывает на необходимость применения принципов динамического программирования по Р. Беллману, описание которого применительно к решаемой задаче выходит за пределы объемов и логики данной статьи.

Тогда, в соответствии с (1) и (2), реализация стратегии представляет собой процесс управления вектором стратегических задач

$$P(t) = S(t) - W(t)R(t - 1) + Z(t). \quad (3)$$

Введем центральное понятие предложенной в статье модели — *институциональная матрица*. Под ней будем понимать переменную, описывающую влияние состояния институциональной среды на результаты СЭР. Оперативные результаты целенаправленной трансформации институтов, способные оказать влияние на процесс достижения целей СЭР, будем описывать уравнением:

$$R(t) = \int_{t_0}^t H(t)P(t)dt, R(t_0) = R_0, \quad (4)$$

где  $R = (r_j)_{m \times 1}$  —  $m$ -мерный вектор результатов изменения институциональной среды;  $H = (h_{ji})_{m \times n}$  — институциональная матрица;  $t_0$  — момент инициирования институциональных изменений;  $R_0$  — вектор состояния институциональной среды на момент начала институциональных изменений.

Раскроем сущность институциональной матрицы. Она описывается произведением

$$H = AE, \quad (5)$$

где  $A(t) = (a_{ij})_{m \times m}$  — матрица взаимовлияния институтов;  $E(t) = (e_{ji})_{m \times n}$  — матрица степени влияния институциональных изменений на достижение стратегических целей СЭР.

Выражение (5) показывает, что условием успешной реализации стратегии СЭР является осознание ее разработчиками *мультипликативно-аддитивной связи* стратегических целей  $s_i$  и состояния создаваемых и реформируемых институтов с учетом взаимосвязей между ними.

Рассмотрим схематичный пример<sup>6</sup>. Для наглядности предположим, что стратегия СЭР включает в себя три стратегические цели, для достижения которых предполагается трансформация двух институтов. Тогда матрицы  $A$ ,  $E$  и  $H$  будут иметь вид:

$$A = \begin{pmatrix} a_{11} & a_{12} \\ a_{21} & a_{22} \end{pmatrix}; E = \begin{pmatrix} e_{11} & e_{12} & e_{13} \\ e_{21} & e_{22} & e_{23} \end{pmatrix}; H = \begin{pmatrix} a_{11}e_{11} + a_{12}e_{21} & a_{11}e_{12} + a_{12}e_{22} & a_{11}e_{13} + a_{12}e_{23} \\ a_{21}e_{11} + a_{22}e_{21} & a_{21}e_{12} + a_{22}e_{22} & a_{21}e_{13} + a_{22}e_{23} \end{pmatrix}.$$

<sup>6</sup> Выводы, которые могут быть сделаны в результате анализа этого примера, являются иллюстративными и не претендуют на самостоятельную ценность в контексте оценки эффективности системы национальных целей.

Элементы квадратной матрицы  $A$ , за исключением элементов  $a_{11}$  и  $a_{22}$ , находящихся на главной диагонали, соответствуют степени влияния изменения одного института на изменение другого. Причем степень такого влияния зависит от его направления, то есть в общем случае  $a_{12} \neq a_{21}$ . Диагональные элементы для удобства логико-математической интерпретации принимаются равными единице.

Каждый элемент матрицы  $E$  показывает, в какой степени изменение одного института влияет на успешность достижения конкретной цели СЭР. Например,  $e_{12}$  — степень влияния изменения первого института на достижение второй цели.

Таким образом, в нашем примере матрицы  $A$  и  $H$  могут быть записаны в виде:

$$A = \begin{pmatrix} 1 & a_{12} \\ a_{21} & 1 \end{pmatrix}; H = \begin{pmatrix} e_{11} + a_{12}e_{21} & e_{12} + a_{12}e_{22} & e_{13} + a_{12}e_{23} \\ a_{21}e_{11} + e_{21} & a_{21}e_{12} + e_{22} & a_{21}e_{13} + e_{23} \end{pmatrix}.$$

Рассмотрим в этом примере следующие формулировки целевых показателей СЭР России до 2030 года<sup>7</sup>:

- $s_1$  — вхождение Российской Федерации в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования;
- $s_2$  — улучшение жилищных условий не менее 5 миллионов семей ежегодно и увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 миллионов квадратных метров в год;
- $s_3$  — реальный рост инвестиций в основной капитал не менее 70 процентов по сравнению с показателем 2020 года.

Для описания необходимых институциональных изменений воспользуемся следующими формулировками:

- $r_1$  — создание условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций;
- $r_2$  — увеличение доли граждан, занимающихся волонтерской (добровольческой) деятельностью или вовлеченных в деятельность волонтерских (добровольческих) организаций, до 15 процентов.

<sup>7</sup> Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726> (дата обращения: 01.02.2021).

Тогда  $a_{12}$  будет означать степень влияния института воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на институциональные основы увеличения доли граждан, занимающихся волонтерской (добровольческой) деятельностью или вовлеченных в деятельность волонтерских (добровольческих) организаций, до 15 процентов. Такое влияние может заключаться в том, что высокий уровень социальной ответственности граждан будет содействовать увеличению доли граждан, занимающихся волонтерской деятельностью. Соответственно, переменная  $a_{21}$  будет обозначать обратное влияние — развитие института волонтерства будет способствовать воспитанию гармонично развитой и социально ответственной личности.

Элементы  $e_{11}$ ,  $e_{21}$  первого столбца матрицы  $E$  соответствуют степени влияния каждого из этих двух институтов на достижение стратегической цели  $s_1$ . В данном примере элемент  $e_{11}$  определяет степень влияния института воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на вхождение Российской Федерации в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования. Аналогичные выводы можно сделать и в отношении взаимосвязи  $e_{21}$  — влияние института волонтерства на первую цель. Очевидно, что можно по-разному интерпретировать факт такого влияния и давать различные, в том числе и диаметрально противоположные, оценки его силы. Тем не менее нельзя не признать, что рассматриваемые взаимосвязи в той или иной степени будут влиять на процесс достижения стратегической цели.

Соответственно, элементы второго и третьего столбцов матрицы  $E$  определяют степени влияния этих институтов на достижение стратегических целей  $s_2$  и  $s_3$ . Таким образом, условиями достижения каждой цели СЭР являются взаимосвязи, представленные в столбцах институциональной матрицы  $H$ .

Содержательный смысл первого элемента  $h_{11} = e_{11} + a_{12}e_{21}$  институциональной матрицы состоит в том, что комплексное влияние первого института на успешность достижения первой цели представляет собой аддитивно-мультипликативную связь: проявляется как непосредственно ( $e_{11}$ ), так и косвенно — через влияние изменения первого института на изменение второго института ( $e_{21}$ ) по причине наличия зависимости ( $a_{12}$ ) — влияния изменения первого института на изменение второго. В рамках рассматриваемого примера элемент  $h_{11}$  можно интерпретировать следующим образом: влияние института воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на достижение цели вхождения Российской Федерации в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования проявляется как непосредственно ( $e_{11}$ ), так и в результате влияния этого института на институт

волонтерства ( $e_{21}$ ) по причине наличия зависимости ( $a_{12}$ ) между двумя этими институтами. Другими словами, имеет смысл ожидать влияние на достижение первой цели института волонтерства, корректно интерпретируя влияние на этот институт института воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности.

В динамической модели управления реализацией стратегии СЭР (2) и (3) отрицательная обратная связь по результатам институциональных изменений  $R(t-1)$  построена на основе матрицы  $W(t)$ . В условиях рассмотренного выше примера произведение матрицы интерактивного планирования и вектора результатов институциональных изменений будет иметь вид:

$$W(t)R(t-1) = \begin{pmatrix} w_{11} & w_{12} \\ w_{21} & w_{22} \\ w_{31} & w_{32} \end{pmatrix} \times \begin{pmatrix} r_1 \\ r_2 \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} w_{11}r_1 + w_{12}r_2 \\ w_{21}r_1 + w_{22}r_2 \\ w_{31}r_1 + w_{32}r_2 \end{pmatrix}.$$

Тогда локальное условие успешности оперативной реализации первой национальной цели (на этапе  $t$ ) будет иметь вид:  $s_1(t) = w_{11}(t)r_1(t-1) + w_{12}(t)r_2(t-1)$ , что означает соответствие целевых показателей данного этапа нацпроекта аддитивно-мультипликативной связи выделяемых ресурсов  $w_{11}(t)$ ,  $w_{12}(t)$  результатам трансформации влияющих институтов  $r_1(t-1)$ ,  $r_2(t-1)$ .

Поставим задачу математического описания динамики математического ожидания отклонения текущих результатов СЭР от целевых показателей. Будем полагать, что на каждом очередном этапе формирования результатов институциональных изменений матрица интерактивного планирования стационарна:  $W(t) = W$ . Продифференцируем по времени уравнение (2):

$$\frac{d\Delta(t)}{dt} = \frac{dS(t)}{dt} - W \frac{dR(t)}{dt},$$

где производная  $\frac{dS(t)}{dt}$  соответствует плановой динамике целей СЭР;

обозначим  $\frac{dS(t)}{dt} = V(t)$ .

Как следует из (2), (3) и (4),

$$\frac{dR(t)}{dt} = H(t)(\Delta(t) + Z(t)),$$

тогда

$$\frac{d\Delta(t)}{dt} = V(t) - WH(t)(\Delta(t) + Z(t)),$$

где произведение  $H(t)(\Delta(t) + Z(t))$  показывает, что динамика достижения национальных целей зависит от состояния институциональной матрицы  $H(t)$  с учетом ошибок интерпретации результатов институциональных изменений  $Z(t)$ . Наличие вектора случайных ошибок оценки институциональных изменений заставляет рассматривать вектор динамики отклонений текущих результатов СЭР от целевых показателей в качестве случайной величины.

Используя метод моментов, получим дифференциальное уравнение для математического ожидания  $M$  вектора  $\Delta(t)$ , полагая  $V(t)$  неслучайной переменной:

$$\frac{dM(t)}{dt} = V(t) - WH(t)M(t). \quad (6)$$

Уравнение (6) описывает скорость формирования систематической ошибки реализации программы СЭР.

Условие  $\frac{dM(t)}{dt} = 0$  соответствует окончанию формирования систематической ошибки — отклонение текущих результатов СЭР от целевых показателей на данном этапе реализации программы. Отсюда получим уравнение для систематической ошибки — математического ожидания установившегося отклонения  $\Delta(t)$ :

$$M(t) = \frac{V(t)}{WH(t)}. \quad (7)$$

Уравнение (7) показывает, что систематическая ошибка реализации стратегии СЭР на каждом этапе институциональных изменений зависит, с одной стороны, от плановой динамики стратегических целей СЭР — запланированного темпа роста позитивных социально-экономических изменений, с другой — от состояния матрицы интерактивного планирования и институциональной матрицы.

Поставим задачу исследования — определить причины и факторы появления систематической ошибки реализации стратегии СЭР на каждом этапе институциональных изменений. Для наглядности и упрощения математических выкладок рассмотрим модель размерности  $2 \times 2$ :  $n = 2$  — две стратегические цели СЭР,  $m = 2$  — два института, требующих трансформации и (или) формирования.

Уравнение для вектора динамики систематической ошибки  $M$  в соответствии с (6) будет иметь вид:

$$\begin{pmatrix} \frac{dm_1}{dt} \\ \frac{dm_2}{dt} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} v_1 \\ v_2 \end{pmatrix} - \begin{pmatrix} w_{11}h_{11} + w_{12}h_{21} & w_{11}h_{12} + w_{12}h_{22} \\ w_{21}h_{11} + w_{22}h_{21} & w_{21}h_{12} + w_{22}h_{22} \end{pmatrix} \times \begin{pmatrix} m_1 \\ m_2 \end{pmatrix}.$$

Введем обозначение:

$$U = \begin{pmatrix} u_{11} & u_{12} \\ u_{21} & u_{22} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} w_{11}h_{11} + w_{12}h_{21} & w_{11}h_{12} + w_{12}h_{22} \\ w_{21}h_{11} + w_{22}h_{21} & w_{21}h_{12} + w_{22}h_{22} \end{pmatrix}.$$

С учетом (5) запишем выражения для элементов институциональной матрицы  $H$ :

$$h_{11} = a_{11}e_{11} + a_{12}e_{21}; h_{12} = a_{21}e_{11} + a_{12}e_{21}; h_{21} = a_{21}e_{11} + a_{22}e_{21}; h_{22} = a_{21}e_{12} + a_{22}e_{22}.$$

Откуда

$$\frac{dm_1}{dt} = v_1 - u_{11}m_1 - u_{12}m_2 \text{ и } \frac{dm_2}{dt} = v_2 - u_{21}m_1 - u_{22}m_2.$$

По окончании формирования систематической ошибки имеет место условие:

$$v_1 - u_{11}m_1 - u_{12}m_2 = 0 \text{ и } v_2 - u_{21}m_1 - u_{22}m_2 = 0.$$

Опуская промежуточные выкладки, в соответствии с (7) запишем выражения для  $m_1$  и  $m_2$ :

$$m_1 = \frac{u_{22}v_1 - u_{12}v_2}{Q}, \quad (8)$$

$$m_2 = \frac{u_{11}v_2 - u_{21}v_1}{Q}, \quad (9)$$

где:

$$\begin{aligned} Q &= u_{22}u_{11} - u_{12}u_{21} = \\ &= [w_{21}(a_{21}e_{11} + a_{12}e_{21}) + w_{22}(a_{21}e_{12} + a_{22}e_{22})] \cdot [w_{11}(a_{11}e_{11} + a_{12}e_{21}) + w_{12}(a_{21}e_{11} + a_{22}e_{21})] - \\ &- [w_{11}(a_{21}e_{11} + a_{22}e_{21}) + w_{12}(a_{21}e_{12} + a_{22}e_{22})] \cdot [w_{21}(a_{11}e_{11} + a_{12}e_{21}) + w_{22}(a_{21}e_{11} + a_{22}e_{21})]. \end{aligned}$$

Как видно из (8) и (9), систематическая ошибка, накапливающаяся в процессе реализации целей СЭР, зависит от разности их динамики. Это значит, что одновременная реализация нескольких взаимосвязанных целей СЭР, имеющих разную динамику, объективно влечет за собой риск накопления систематической ошибки реализации стратегии в целом. Кроме того, выражения (8) и (9) имеют общий знаменатель  $Q$ . Очевидно, что при равенстве всех элементов матрицы интерактивного планирования  $W$  имеем  $Q = 0$ , откуда  $m_1 = \infty$  и  $m_2 = \infty$ .

Раскроем управленческий смысл этих выводов:

- 1) под различной динамикой реализации целей СЭР понимается специфическое распределение во времени этапов каждой из них. Такая специфика зависит от содержания, сложности и ресурсоемкости каждой из целей и в большинстве случаев должна расцениваться как объективное состояние. Следовательно, наличие определенной систематической ошибки реализации всей системы национальных целей является неизбежным условием их сложности и уникальности. Однако на увеличение систематической ошибки может повлиять непредусмотренное отклонение времени и качества реализации каждой из целей, вызванное недостаточно эффективным освоением их целевого финансирования, что, как отмечалось выше, имело место при реализации части национальных проектов в период 2018–2020 годов. Согласно выводам, которые позволяет сделать предлагаемая математическая модель, отклонения результатов реализации части национальных проектов от плановых значений влияет не только на снижение эффективности каждого из них в отдельности, но и на результативность достижения всей системы взаимосвязанных национальных целей. Таким образом, корректное планирование динамики финансирования и реализации каждого нацпроекта следует рассматривать в контексте стратегии СЭР в целом;
- 2) успешная реализация стратегии СЭР требует адекватного учета степени влияния на достижение каждой национальной цели комплекса соответствующих институциональных изменений и не допускает единого (стандартного) подхода к интерпретации такого влияния. Во избежание нарастания критической систематической ошибки на каждом этапе реализации стратегии СЭР необходим дифференцированный подход к интерпретации результатов институциональных изменений в отношении каждой из целей СЭР. Отсутствие процедуры формирования целевых показателей, адекватных состоянию (результатам трансформации) влияющих институтов, чревато неконтролируемым увеличением систематического отклонения результатов стратегического развития в целом.

### **Заключение**

Таким образом, принципиальная сложность реализации стратегии СЭР, построенной на основе системы национальных целей, предполагающих разную динамику достижения, а также необходимость целенаправленных институциональных трансформаций, состоит в обеспечении дифференцированной оперативной оценки результатов институциональных изменений и их интерпретации для обоснования целевых показателей очередного этапа стратегии.

Постановка задачи исследования в данной статье не предполагает разработку динамического алгоритма формирования целевых показателей стратегии исходя из изложенных требований. Предлагаемая математическая модель и ее интерпретация предназначены для выявления важных, на наш взгляд, условий реализации национальной стратегии. Разработка алгоритма обоснования целевых показателей имеет прикладной характер и может рассматриваться как дальнейшее развитие идей, изложенных в данной статье.

### **Список литературы:**

- Аузан А.А. Развитие и «колея» зависимости // *Мировая экономика и международные отношения*. 2017. Т. 61. № 10. С. 96–105. DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-10-96-105.
- Балацкий Е.В., Екимова Н.А. Эффективность институционального развития России: альтернативная оценка // *Terra Economicus*. 2015. Т. 13. № 4. С. 31–51. DOI: [10.18522/2073-6606-2015-4-31-51](https://doi.org/10.18522/2073-6606-2015-4-31-51).
- Клейнер Г.Б. Гуманистический менеджмент, социальный менеджмент, системный менеджмент путь к менеджменту XXI века // *Российский журнал менеджмента*. 2018. Т. 16. № 2. С. 231–252. DOI: <https://doi.org/10.21638/spbu18.2018.204>.
- Клейнер Г.Б. Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России // *Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России*. Материалы научного семинара. 2011. Вып. 5(43). М.: Научный эксперт. С. 5–36.
- Курзенов В., Матвеев В. *Экономический рост*. СПб.: Питер, 2018.
- Латова Н.В. Акторы запроса на институциональные перемены в современной России (социально-психологический контекст) // *Journal of Institutional Studies*. 2019. Т. 11. № 3. С. 119–134. DOI: [10.17835/2076-6297.2019.11.3.119-134](https://doi.org/10.17835/2076-6297.2019.11.3.119-134).
- Норт Д.К. *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики*. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.

Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3. С. 24–50.

Тамбовцев В.Л. Устойчивое региональное развитие: актуальные направления институционального анализа // Journal of Institutional Studies. 2019. Т. 11. № 3. С. 104–118. DOI: [10.17835/2076-6297.2019.11.3.104-118](https://doi.org/10.17835/2076-6297.2019.11.3.104-118).

Шаститко А.Е. Условия и результаты формирования институтов // Вопросы экономики. 1997. № 3. С. 67–81.

Schotter A. The Economic Theory of Social Institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 1981. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511983863>.

Scott W.R. Institutions and Organizations. 2nd Edition. CA: Sage Publication Inc Books, 2001.

Дата поступления: 02.02.2021

#### **References:**

Auzan A.A. (2017) Path Dependence Problem and Possibilities of Its Overcoming. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 61. No. 10. P. 96–105. DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-10-96-105.

Balatsky E.V., Ekimova N.A. (2015). Effectiveness of the Russian Institutional Development: An Alternative Assessment. *Terra Economicus*. Vol. 13. No. 4. P. 31–51. DOI: [10.18522/2073-6606-2015-4-31-51](https://doi.org/10.18522/2073-6606-2015-4-31-51).

Kleiner G.B. (2011) Problemy strategicheskogo gosudarstvennogo planirovaniya i upravleniya v sovremennoy Rossii [Problems of strategic state planning and management in modern Russia]. *Problemy strategicheskogo gosudarstvennogo planirovaniya i upravleniya v sovremennoy Rossii*. Materials of the scientific seminar. No. 5(43). Moscow: *Nauchnyy ekspert*. P. 5–36.

Kleiner G.B. (2018) Humanistic Management, Social Management and System Management — the Way to the Management of the 21<sup>st</sup> Century. *Rossiyskiy zhurnal menedzhmenta*. No. 16. P. 231–252. DOI: <https://doi.org/10.21638/spbu18.2018.204>.

Kurzenev V., Matveenkov V. (2018) *Ekonomicheskiy rost* [Economic growth]. Saint Petersburg: Peter.

Latova N.V. (2019) The Actors of the Request for Institutional Changes in Modern Russia (the Socio-Psychological Context). *Journal of Institutional Studies*. Vol. 11. No. 3. P. 119–134. DOI: [10.17835/2076-6297.2019.11.3.119-134](https://doi.org/10.17835/2076-6297.2019.11.3.119-134).

North D.K. (1997). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Moscow: Fond ekonomicheskoy knigi «Nachala».

Polterovich V.M. (2001). Transplantation of Economic Institutions. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoy Rossii*. No. 3. P. 24–50.

Schotter A. (1981). *The Economic Theory of Social Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511983863>.

Scott W.R. (2001). *Institutions and Organizations*. 2nd Edition. CA: Sage Publication Inc Books.

Shastitko A.E. (1997). Usloviya i rezul'taty formirovaniya institutov [Conditions and results of institution building]. *Voprosy ekonomiki*. No. 3. P. 67–81.

Tambovtsev V.L. (2019). Sustainable Regional Development: Current Trends in Institutional Analysis. *Journal of Institutional Studies*. Vol. 11. No. 3. P. 104–118. DOI: [10.17835/2076-6297.2019.11.3.104-118](https://doi.org/10.17835/2076-6297.2019.11.3.104-118).

Received: 02.02.2021

*Якимчук Н.Н., Кузнецова М.Н., Иванова М.В.*

## Государственное управление устойчивым развитием территорий: опыт Финляндии и России

*Якимчук Наталья Николаевна* — кандидат политических наук, доцент кафедры менеджмента, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, Гатчина, РФ.

E-mail: [yakimchuk777@bk.ru](mailto:yakimchuk777@bk.ru)

SPIN-код РИНЦ: [7023-9989](https://elibrary.ru/7023-9989)

*Кузнецова Марина Николаевна* — кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, Гатчина, РФ.

E-mail: [dvinskih\\_marina@mail.ru](mailto:dvinskih_marina@mail.ru)

SPIN-код РИНЦ: [3574-2987](https://elibrary.ru/3574-2987)

*Иванова Марина Вячеславовна* — кандидат экономических наук, доцент Высшей инженерно-экономической школы, Институт промышленного менеджмента, экономики и торговли, Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого, Санкт-Петербург, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [6563-7058](https://elibrary.ru/6563-7058)

ORCID ID: [0000-0003-1295-922X](https://orcid.org/0000-0003-1295-922X)

### Аннотация

Актуальность исследования системы государственного управления устойчивым развитием территорий в современных условиях реализации государствами «Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» ООН не вызывает сомнений. С помощью контент-анализа международных документов и аналитических отчетов в сфере устойчивого развития Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам, добровольных национальных обзоров Финляндии и России по выполнению Повестки-2030, отчетов финского правительства об устойчивом развитии и нормативно-правовых актов РФ в области устойчивого развития был исследован финский и отечественный опыт государственного управления устойчивым развитием территорий. Подробное изучение принципов национальной политики, стратегии, инфраструктуры и методов государственного управления устойчивым развитием территорий, результатов проведения добровольных национальных обзоров позволило систематизировать подходы Финляндии в сфере достижения целей устойчивого развития как одного из государств-лидеров. На основе изучения практики перехода к устойчивому развитию в РФ на современном этапе сделаны выводы о том, что цели устойчивого развития интегрированы в национальные проекты, в стратегические и программные документы, в 2020 году был проведен добровольный национальный обзор и добровольный гражданский обзор для разработки рекомендаций по достижению целей устойчивого развития для органов государственного управления. Одновременно выявлен ряд проблемных аспектов отечественного опыта управления устойчивым развитием. Рассмотрены возможности использования финского опыта в части создания комплексной инфраструктуры управления устойчивым развитием. Авторами предложена структура межведомственного Центра управления устойчивым развитием в РФ в целях координации действий по достижению целей устойчивого развития на территории субъектов РФ, что в конечном итоге будет способствовать обеспечению устойчивого развития снизу вверх (от субъекта РФ к стране в целом).

### Ключевые слова

Устойчивое развитие, цели устойчивого развития, Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, добровольный национальный обзор, инфраструктура управления устойчивым развитием, национальная стратегия устойчивого развития.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-45-68

*Yakimchuk N.N., Kuznetsova M.N., Ivanova M.V.*

## State Management of Territories Sustainable Development: The Experience of Finland and Russia

*Natalia N. Yakimchuk* — PhD, Associate Professor, Department of Management, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, Gatchina, Russian Federation.

E-mail: [yakimchuk777@bk.ru](mailto:yakimchuk777@bk.ru)

*Marina N. Kuznetsova* — PhD, Associate Professor, Department of Management, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, Gatchina, Russian Federation.

E-mail: [dvinskih\\_marina@mail.ru](mailto:dvinskih_marina@mail.ru)

*Marina V. Ivanova* — PhD, Associate Professor, Higher School of Engineering and Economics, Graduate School of Economics and Engineering, Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University, Saint-Petersburg, Russian Federation.

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

ORCID ID: [0000-0003-1295-922X](https://orcid.org/0000-0003-1295-922X)

### Abstract

It is clear that in the context of implementation of The Sustainable Development Agenda 2030 that countries have undertaken lately, a study on the sustainable development governance is really relevant. The paper explores Finnish and Russian experience of governance in the sphere of territories sustainable development. The authors use content analysis of international documents and analytical reports of the UN Department of Economic and Social Affairs in the sphere of sustainable development, voluntary national reviews of Finland and Russia on implementation of The Sustainable Development Agenda 2030, reports of the Finnish government on the sustainable development and the Russian legislation in the area of sustainable development. The authors systematized the approach of Finland to achieving the sustainable development goals on the basis of exploring the principles of national policy, the strategy, the infrastructure, the methods that this leading country uses and the results of the voluntary national reviews that it has. By examining the practice of the transition to sustainable development in modern Russia the authors made the conclusion that the sustainable development goals are incorporated into national projects, into strategic documents and programs; in 2020 a voluntary national review and a voluntary public review took place to develop recommendations for government to achieve sustainable development goals. At the same time several problematic aspects in the Russian approach to sustainable development governance are revealed. The authors particularly examined the possibilities to use the Finnish experience in the establishment of integrated infrastructure of sustainable development governance. Also the framework of a multi-agency center for the sustainable development governance is offered. This center has the function to coordinate networking in achieving the sustainable development goals in the regions of Russia, which will eventually lead to the sustainable development in an upward direction (from regions to the whole country).

### Keywords

Sustainable development, sustainable development goals, The Sustainable Development Agenda 2030, voluntary national review, infrastructure of sustainable development governance, national strategy of sustainable development.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-45-68

### Введение

В 1983 году Генеральной ассамблеей ООН было принято решение о создании специальной комиссии, получившей позднее название Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития, для проведения всестороннего анализа экологических и глобальных мировых проблем и разработки стратегии защиты окружающей среды.

Именно в рамках итогового доклада Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития под председательством премьер-министра Норвегии Гру Харлен Брундтланд в 1987 году впервые прозвучал термин «устойчивое развитие»<sup>1</sup>. Под устойчивым понималось такое развитие, которое предусматривало освоение, воспроизводство и приумножение ресурсной базы, необходимой текущему поколению без ущерба для удовлетворения потребностей последующих поколений.

В дальнейшем ООН сосредоточила максимум внимания и усилий на достижении цели устойчивого развития в XXI веке, заявленной в 1992 году на международной конференции ООН «Саммит Земли» в Рио-де-Жанейро в рамках программного документа «Повестка дня на XXI век» [Бобылев 2017, 91]. Важнейшие задачи на пути к устойчивому развитию — это высокое качество окружающей среды и здоровая экономика для всех народов мира<sup>2</sup>.

В 2012 году на Генеральной Ассамблее ООН «Будущее, которого мы хотим» 192 государства заявили о своей приверженности содействию устойчивому будущему.

В 2015 году Генеральной Ассамблей ООН принимается важнейший документ — «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»<sup>3</sup> (далее — Повестка-2030). Повестка-2030 содержит 17 целей и 169 задач, направленных на ликвидацию нищеты, сохранение ресурсов планеты и обеспечение благополучия для всех, и 232 индикатора для измерения их достижения [Moуег, Hedden 2020]. Многими исследователями подчеркивается необходимость поиска новых способов решения существующих экологических проблем и достижения устойчивого развития [Дмитриев и др. 2020, 64], которые приобретают особую важность при осуществлении перехода к шестому технологическому укладу [Nikolova et al. 2017]. В документе обращается особое внимание на то, что достижение целей в области устойчивого развития возможно только в случае совместной работы государства в лице органов государственного управления, всех институтов гражданского общества и всех жителей нашей планеты. Цели устойчивого развития (далее — ЦУР) сбалансированно сочетают экономические, социальные и экологические приоритеты развития, а также инструменты их достижения.

---

<sup>1</sup> Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития «Наше общее будущее» // ООН [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf> (дата обращения: 01.11.2020).

<sup>2</sup> Повестка дня на XXI век. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года // ООН [Электронный ресурс]. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/agenda21.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml) (дата обращения: 01.11.2020).

<sup>3</sup> Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/> (дата обращения: 01.11.2020).

Ежегодно проводится обзор результатов стран в достижении 17 ЦУР и подсчитывается Индекс ЦУР. Страны ранжируются по общему баллу, который показывает прогресс государства в достижении всех 17 целей. Балл можно интерпретировать как процент достижения ЦУР. Оценка 100 означает, что все ЦУР были достигнуты. По данным отчета за 2020 год, как и в предыдущие годы, первые три места занимают государства Скандинавского полуострова: Швеция (84,72 балла), Дания (84,56 балла) и Финляндия (83,77 балла). Норвегия с чуть меньшими показателями, но весьма высокими на фоне других стран (80,76 балла) замыкает первую шестерку государств<sup>4</sup>.

Финляндия имеет репутацию лидера в области устойчивого развития. Цель настоящего исследования заключается в анализе и систематизации финского опыта в сфере достижения ЦУР и разработке предложений по использованию отдельных подходов органов государственного управления Финляндии, направленных на достижение социальной справедливости, экономической стабильности и улучшения состояния окружающей среды, в РФ. Для достижения поставленной цели необходимо:

- рассмотреть подходы к понятию «устойчивое развитие» и ЦУР;
- проанализировать финский опыт в сфере достижения ЦУР;
- исследовать переход к устойчивому развитию в РФ и современную ситуацию в области достижения ЦУР;
- разработать рекомендации по использованию органами государственного и муниципального управления в РФ финского опыта в области достижения ЦУР.

### ***Подходы к понятию «устойчивое развитие»***

Формирование концепции устойчивого развития человечества начинается в 60–70-х гг. XX века. В это время приходит осознание, что экологические и социально-экономические проблемы угрожают жизни современных и будущих поколений. Однако стоит отметить, что на сегодняшний день формулировка понятия «устойчивое развитие» остается дискуссионной. Часть исследователей акцентирует свое внимание только на экологической составляющей. Так, Моисеев Н.Н. считает, что данная концепция должна быть основана на идеях экологического развития, освобождена от политических наслоений и отвечать научным представлениям о взаимосвязи природы и общества

---

<sup>4</sup> Sachs J., Schmidt-Traub G., Krol C., Lafortune G., Fuller G., Woelm F. Sustainable Development Report 2020. The Sustainable Development Goals and COVID-19. Cambridge// AWS [Электронный ресурс]. URL: [https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2020/2020\\_sustainable\\_development\\_report.pdf](https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2020/2020_sustainable_development_report.pdf) (дата обращения: 20.11.2020).

[Моисеев и др. 1985]. Ряд ученых определяет устойчивое развитие в качестве общественного развития, при котором не разрушается его природная среда [Устойчивое развитие: новые вызовы 2015].

Некоторые авторы связывают понятие устойчивого развития с большим количеством параметров (экономических, социальных, политических, культурологических и т.д.), например, Дятлов С.А., считает, что устойчивое развитие представляет собой такое развитие, при котором общество в состоянии предоставлять различные услуги, в том числе экономические, социальные и экологические, для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений [Дятлов 2017]; Окрепилов В.В. полагает, что устойчивое развитие обеспечивается путем создания и применения инноваций в трех сферах: экономике, социальном развитии и экологии — все эти компоненты оказывают влияние на показатели качества жизни [Okrepilov et al. 2018]. Пчелинцев О.С. определяет устойчивое развитие как переход от экономики использования ресурсов к экономике их системного воспроизводства, то есть устойчивое развитие предполагает переход к управлению всей совокупностью экономических, социальных, экологических процессов на территории в соответствии с особенностями размещения производства и расселения населения [Пчелинцев 2004]. Кретинин В.А., определяя основные компоненты экономической устойчивости, выделил финансовую, экологическую устойчивость, инвестиционную и инновационную активность, а также экономическую эффективность [Кретинин и др. 2005]. Группа исследователей. при рассмотрении устойчивого развития выделила 3 подсистемы: природные ресурсы, материально-технический комплекс и социум [Артюхов и др. 2011]. Ускова Т.В. характеризует устойчивое развитие как экономический рост с обеспечением воспроизводимости ограниченных ресурсов [Ускова 2020].

В рамках данного исследования нами под устойчивым развитием будет пониматься сбалансированное развитие экономической, социальной и экологической подсистем в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений в долгосрочной перспективе на основе гармоничного сочетания интересов человека и общества.

### ***Цели устойчивого развития***

Такие характеристики ЦУР, как комплексность, глобальность и универсальность, позволяют тем не менее учесть особенности социального, экономического, культурного развития стран [Bali Swain, Yang-Wallentin 2020]. Во многом это обусловлено тем, что ЦУР сформулированы в качестве рекомендаций, а

руководство государства и сами жители уже в рамках своей территории принимают решения о том, как глобальные задачи устойчивого развития учесть в национальных стратегиях, планах, программах и проектах. Кроме того, необходимо отметить, что движение к устойчивому развитию не является кратковременным процессом, достижение ЦУР возможно только в случае планомерной и систематической поддержки со стороны центральных государственных органов.

Бобылев С.Н. и Соловьева С.Ф. выделили в каждой ЦУР приоритетные социально-эколого-экономические аспекты с учетом российских реалий и интересов (Таблица 1).

**Таблица 1. Цели устойчивого развития ООН (2016–2030 годы) и их приоритеты<sup>5</sup>**

№ цели	Цели устойчивого развития	Приоритеты		
		Социальные	Экономические	Экологические
1	Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах	**	*	
2	Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности, улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства	**		*
3	Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте	**		
4	Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех	**		
5	Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек	**		
6	Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех	*		**
7	Обеспечение всеобщего доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех		**	*
8	Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех	*		**
9	Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям		**	
10	Сокращение неравенства внутри стран и между ними	**		

<sup>5</sup> Источник: Доклад о человеческом развитии в РФ. Цели устойчивого развития ООН и Россия // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://ac.gov.ru/archive/files/publication/a/11068.pdf> (дата обращения: 14.11.2020).

Примечание: \*\* — основной приоритет для Цели, \* — сопряженный приоритет для Цели.

11	Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов	**	*	
12	Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства	**	**	*
13	Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями		*	**
14	Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития		*	**
15	Защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия			**
16	Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях	**		
17	Укрепление средств достижения устойчивого развития и активизация работы механизмов глобального партнерства в интересах устойчивого развития	**	*	

Анализ финского и отечественного опыта устойчивого развития проводился с помощью метода контент-анализа международных документов и аналитических отчетов в сфере устойчивого развития Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам, добровольных национальных обзоров (voluntary national reviews) Финляндии и России по выполнению Повестки-2030, отчетов финского правительства об устойчивом развитии, нормативно-правовых актов РФ в области устойчивого развития и исторического метода. В ходе систематизации финского опыта и разработки структуры межведомственного Центра управления устойчивым развитием в РФ использован графический метод.

### ***Финская система государственного управления устойчивым развитием территорий***

На наш взгляд, достижению высоких показателей способствовало в первую очередь четкое понимание со стороны органов государственного управления Финляндии важности достижения ЦУР. Уже в 1993 году в стране учреждается специальный орган — Национальная комиссия по устойчивому развитию (далее — Комиссия) под

руководством премьер-министра. Состав Комиссии весьма широк и включает в себя представителей центральной, региональной и муниципальной власти, институтов гражданского общества, хозяйствующих субъектов, которые в рамках проведения дискуссий, встреч имеют возможность обсудить ЦУР. Кроме того, в состав Комиссии входит междисциплинарная группа экспертов-ученых по устойчивому развитию, которая осуществляет научное консультирование<sup>6</sup>.

Органы государственной власти Финляндии активно используют программно-целевой подход в управлении устойчивым развитием. С середины 1990-х годов в стране разрабатываются и на постоянной основе реализуются различные программы устойчивого развития:

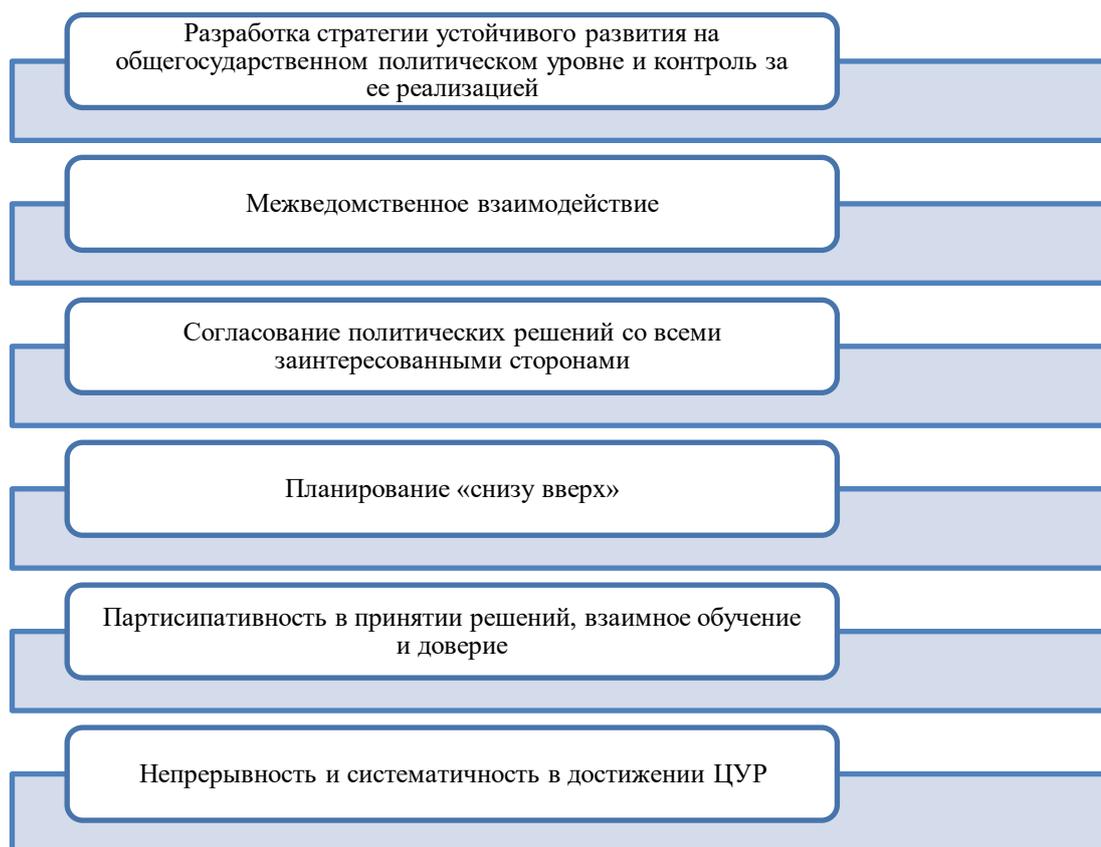
- 2006 г. — Национальная стратегия устойчивого развития «Towards Sustainable Choices. A Nationally and Globally Sustainable Finland»;
- 2013 г. — «The Finland we want 2050. Society's Commitment to Sustainable Development» (обновлена в 2016 году в соответствии с «Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (Agenda 2030))<sup>7</sup>.

Основные принципы национальной политики и мер по устойчивому развитию в Финляндии представлены на Рисунке 1.

---

<sup>6</sup> Finland. Voluntary National Review 2016 // The United Nations [Электронный ресурс]. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2016/finland> (дата обращения: 01.11.2020).

<sup>7</sup> Там же.



**Рисунок 1. Основные принципы национальной политики и мер по устойчивому развитию в Финляндии<sup>8</sup>**

Цель устойчивого развития в Финляндии сформулирована следующим образом: «В 2050 году каждый человек в Финляндии будет равноправным и ценным членом общества. Финляндия будет обществом всеобщего благосостояния, способным обновляться перед лицом глобальных изменений за счет устойчивой экономики и роста возможностей трудоустройства»<sup>9</sup>.

В 2016 году был разработан Национальный план выполнения стратегии устойчивого развития Финляндии, сохранены 8 приоритетов и добавлен анализ того, каких ЦУР они помогают достичь, определены сильные и слабые стороны государства в области устойчивого развития, инфраструктура управления и исполнители, инструменты и методы реализации. Кроме того, планом предусмотрено взаимное сотрудничество и партнерство между государством, регионами, муниципалитетами и обществом.

<sup>8</sup> Составлено авторами.

<sup>9</sup> Finland. Voluntary National Review 2016 // The United Nations [Электронный ресурс]. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2016/finland> (дата обращения: 01.11.2020).

Особого внимания заслуживает исследование инфраструктуры управления устойчивым развитием. Здесь необходимо отметить четкое межведомственное взаимодействие, которое обеспечивает согласованность мер государственной политики, за проведение которой несет ответственность Кабинет премьер-министра Финляндии в качестве координационного секретариата. В состав секретариата входят представители премьер-министра, Министерства иностранных дел и генерального секретариата Национальной комиссии по устойчивому развитию. Участие органов государственной власти центрального уровня не ограничивается кругом должностных лиц, указанных выше, так как секретариат активно взаимодействует с Координационной сетью, состоящей из представителей всех министерств и Комитета по политике развития Финляндии в качестве координаторов. Комитет по политике развития Финляндии — это парламентский орган, миссия которого — следить за реализацией глобальной повестки дня устойчивого развития в Финляндии и осуществлять контроль<sup>10</sup>. Если Комиссия по устойчивому развитию проводит мониторинг достижения ЦУР в основном на территории самого государства, то Комиссия по политике развития отслеживает и оценивает выполнение руководящих принципов политики Финляндии в области развития и международных обязательств.

Представляется интересным рассмотреть, как реализуется современная стратегия устойчивого развития на региональном и муниципальном уровнях в Финляндии.

По административно-территориальному устройству современная Финляндия является унитарным государством, разделенным на 19 регионов, имеющим в своем составе 311 муниципалитетов (коммун), из которых 107 имеют статус городов и 204 — статус сельских муниципалитетов (по состоянию на 02.01.2019). В состав Финляндской Республики входит территория с особым статусом — автономная провинция Аландские острова, состоящая из 16 коммун. Остальные 18 административных регионов расположены на материковой части страны. В последние годы обозначилась тенденция объединения муниципалитетов<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Finland. Voluntary National Review 2016 // The United Nations [Электронный ресурс]. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2016/finland> (дата обращения: 01.11.2020).

<sup>11</sup> Aluekehittämispäätös 2020–2023: Kestävät ja elinvoimaiset alueet // Valtioneuvosto Statsrådet [Электронный ресурс]. URL: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162313> (дата обращения: 13.11.2020).

К основным нормативным правовым актам Финляндии, регулирующим развитие регионов страны, относятся:

- Закон о региональном развитии и управлении структурными фондами (7/2014), который устанавливает цели и программу работы в сфере регионального развития, а также круг задач ответственных органов власти;
- Закон о финансировании регионального развития и проектов структурных фондов (8/2014), который содержит положения о финансировании проектов, реализуемых с помощью национальных фондов и структурных фондов Министерства занятости и экономики и региональных советов, а также о финансировании проектов структурных фондов в рамках компетенций Министерства социального обеспечения и здравоохранения, Министерства транспорта и связи и Министерства образования и культуры.

Стратегия регионального развития в Финляндии направлена на создание в регионах благоприятной среды для предпринимательской деятельности, а также на региональную кооперацию и партнерство для повышения уровня благосостояния населения. Региональная политика основана на дифференцированном подходе, который учитывает особенности целей и задач развития городов, сельской местности, островных территорий.

Субсидирование регионов осуществляется на основе таких критериев, как плотность населения, ВВП, уровень безработицы и географические особенности, которые устанавливаются ЕС. Основная часть восточной и северной Финляндии попадает в категорию субсидируемых регионов по причине низкой плотности населения. Согласно предписаниям Европейской Комиссии, учитывающим количество населения в стране, на территории субсидируемых Финским государством регионов может проживать около 100 тысяч человек.

В Финляндии отсутствуют отдельные нормативные правовые акты, касающиеся поддержки территорий, находящихся в особых климатических зонах. Некоторые нормы, регулирующие специальные меры поддержки указанных территорий, содержатся в законах, регулирующих отдельные сферы деятельности (например, сельское хозяйство, транспорт, т.д.).

Развитие территорий регионов Финляндии можно охарактеризовать как равномерное. Важную роль в этом процессе играет межрегиональное сотрудничество, реализуемое в том числе на базе многопрофильных ресурсных центров.

В настоящее время Финляндия — одно из самых децентрализованных государств в мире. Благополучие людей здесь во многом основывается на эффективной системе местного самоуправления. Муниципалитеты страны отвечают за значительный объем предоставляемых услуг:

- организацию предоставления медицинской помощи и профилактических мероприятий;
- образование и социальную защиту;
- предоставление коммунальных услуг, решение вопросов землепользования, застройки территории, дорожной сети и экологического контроля;
- развитие и поддержку предпринимательской активности, обеспечение занятости, развитие цифровизации и др.

Многие муниципалитеты добровольно берут на себя дополнительные задачи: центральное отопление, электричество и общественный транспорт. В общей сложности в финских муниципалитетах работает порядка 650 тысяч человек.

В Финляндии общий объем муниципальных бюджетов примерно равен государственному бюджету. В среднем 47% доходов местного бюджета составляют поступления от местных налогов. Главный источник местных налоговых доходов — налог на заработную плату, который составляет от 15 до 21% зарплат жителей муниципалитета<sup>12</sup>.

Правительство и Парламент проводят регулярный диалог по реализации Повестки-2030 с регионами и муниципалитетами. Важно отметить, что вовлечение молодежи, частного сектора и муниципалитетов в реализацию Повестки дня на период до 2030 года с каждым годом имеет тенденцию к росту. Три города подготовили добровольные местные обзоры по реализации Повестки. Автономная провинция Аландские острова включила ЦУР в свои основные стратегии в сфере социального, экономического и экологического развития<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Aluekehittämispäätös 2020–2023: Kestävät ja elinvoimaiset alueet // Valtioneuvosto Statsrådet [Электронный ресурс]. URL: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162313> (дата обращения: 13.11.2020).

<sup>13</sup> Finland. Voluntary National Review 2020. SDG Progress 2016–2020 // The United Nations [Электронный ресурс]. URL: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26261VNR\\_Report\\_Finland\\_2020.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26261VNR_Report_Finland_2020.pdf) (дата обращения: 17.11.2020).

О важности стремления к достижению ЦУР в Финляндии начинают рассказывать с детского сада. Еще в 2003 году в образовательных программах как для детей дошкольного и школьного возрастов, так и для взрослого населения в рамках дополнительного образования появляются темы устойчивого развития. Для того, чтобы инициировать процесс достижения ЦУР представителями всего финского общества, в работу вовлекли более 240 участников, представляющих предприятия, учреждения, а также органы государственной власти, школы, муниципалитеты и организации гражданского общества; кроме того, частные лица приняли на себя свои собственные оперативные обязательства.

Оценка устойчивости интегрирована в годовой цикл планирования политики, составления бюджета и отчетности. С 2018 года Финляндия предприняла заметные шаги в области составления бюджета устойчивого развития. В стране находится Лаборатория технологических инноваций ООН (UNTIL Finland), реализуется Программа инвестиций в устойчивую инфраструктуру и Глобальная программа инноваций и технологий ЮНОПС. Финляндия поддерживает наращивание налогового потенциала наряду с развитием местных инновационных экосистем в развивающихся странах. На Рисунке 2 представлена в обобщенном виде инфраструктура управления устойчивым развитием Финляндии.

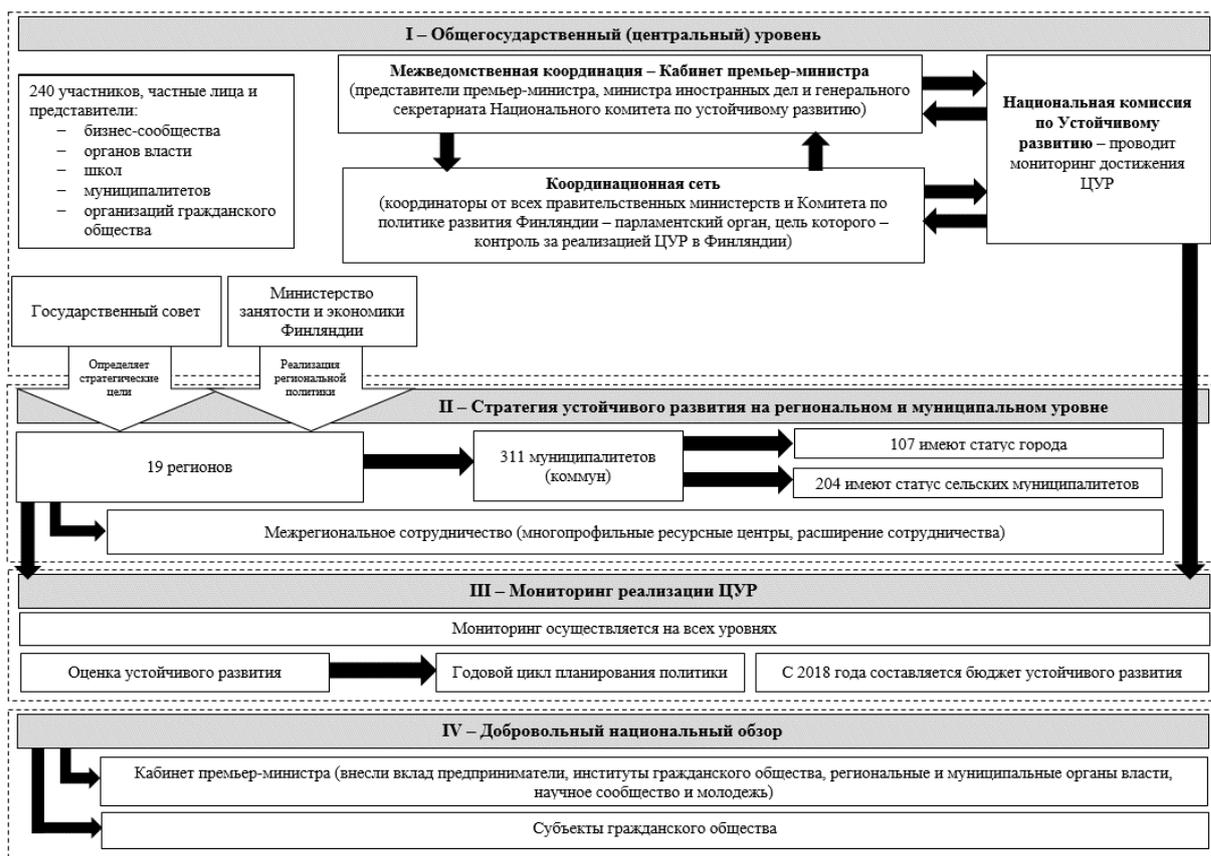


Рисунок 2. Инфраструктура управления устойчивым развитием Финляндии<sup>14</sup>

Важное место в финской системе государственного управления устойчивым развитием занимают механизмы мониторинга реализации Повестки-2030 и ее целей и задач в области устойчивого развития на всех уровнях.

В Финляндии мониторинг проводится на основе более чем 40 индикаторов устойчивого развития, примерно 40 % из которых легко поддаются измерению, и примерно такой же процент можно измерить с помощью дополнительных ресурсов<sup>15</sup>. Комитет по политике развития Финляндии и Комиссия играют решающую роль в мониторинге.

Актуальными продолжают оставаться экологические проблемы, проблемы в сфере занятости и гендерные вопросы. Продолжается снижение биоразнообразия Финляндии, чрезмерной нагрузке подвергаются водные ресурсы, в частности Балтийское море, хотя одновременно наблюдаются положительные тенденции в состоянии окружающей среды. Несмотря на то, что Финляндия — одна из ведущих стран

<sup>14</sup> Составлено авторами.

<sup>15</sup> Sachs J., Schmidt-Traub G., Krol C., Lafortune G., Fuller G., Woelm F. Sustainable Development Report 2020. The Sustainable Development Goals and COVID-19. Cambridge // AWS [Электронный ресурс]. URL: [https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2020/2020\\_sustainable\\_development\\_report.pdf](https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2020/2020_sustainable_development_report.pdf) (дата обращения: 20.11.2020).

Европейского союза по использованию возобновляемых источников энергии, сохраняется проблема выбросов углекислого газа в энергетическом секторе и на транспорте. Все это снижает результативность Финляндии в достижении ЦУР 7, 8, 12, 13 и 15.

По данным Статистического центра Финляндии, официальная численность населения в конце 2018 года составила 5 517 919 человек, она выросла за год на 4 789 человек. Это наименьший рост после 1970 года. За последние пять лет количество населения, для которого родными являются финский, шведский или саамский языки, уменьшилось на 36 029 человек.

Одновременно число лиц, для которых родным является иностранный язык, выросло на 102 678 человек. Во всей Финляндии они составляют 7% населения (наибольшие группы — русские, эстонцы, арабы). Больше всего население увеличилось в провинциях Уусимаа, Пирканмаа, Варсинайс-Суоми, больше всего сократилось в Южном Саво, Кюменлааксо. Среди городов наибольший прирост населения отмечен в Вантаа (5 139 чел.), Хельсинки (4 770) Эспоо (4 588)<sup>16</sup>.

Социальная экономика находится в неразрывной связи с качеством жизни граждан. В Финляндии все заметнее становится влияние миграции на структуру населения страны и распределение рабочей силы. В течение продолжительного времени наблюдается быстрое старение населения, а рост происходит в основном за счет мигрантов. Ассоциации работодателей и профсоюзы считают, что иностранная рабочая сила помогла бы справиться с проблемами, вызванными старением нации, то есть благодаря трудовой миграции в Финляндии стало бы больше налогоплательщиков, что важно для обеспечения пенсий.

Финляндии в ближайшем будущем угрожает дефицит рабочей силы. По данным Муниципальной пенсионной страховой компании Keva, около трети сотрудников публичного сектора достигнут пенсионного возраста в ближайшие десять лет: треть работников сферы образования, треть младших медсестер и половина медсестер-сиделок, работающих в муниципальном секторе. Хорошие условия работы, трудовая иммиграция и повышение уровня занятости — возможные пути выхода из кризиса. Роботизация и цифровизация не смогут кардинально изменить ситуацию, так как для работы с людьми нужны люди.

---

<sup>16</sup> Aluekehittämispäätös 2020–2023: Kestävät ja elinvoimaiset alueet // Valtioneuvosto Statsrådet [Электронный ресурс]. URL: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162313> (дата обращения: 13.11.2020).

Статус Финляндии в достижении социальных целей, особенно в отношении бедности (ЦУР 1), здравоохранения (ЦУР 3) и образования (ЦУР 4), довольно хороший [Ланьшина и др. 2019, 213].

Благодаря действующей системе расселения бездомных на данный момент Финляндия — одна из немногих стран мира, где число бездомных идет на спад. В 1980-е годы в Финляндии было около 20 тыс. бездомных. Сейчас их насчитывается чуть более 7 тыс. Такие перемены — результат совместной работы государственных структур и некоммерческих организаций, которые выяснили, что решением проблемы является предоставление постоянного жилья вместо временного приюта. Весной 2019 г. Правительство приняло решение за четыре года сократить число бездомных вдвое. Таким образом, Финляндия в ближайшем будущем может стать первой страной, где совсем не будет бездомных.

В Парламенте Финляндии с 2017 года проводилось рассмотрение ряда законопроектов, направленных на обеспечение реформы территориального управления, основная цель которой — оптимизация действующей системы управления, гарантия равной доступности для всех жителей страны базового набора социальных и медицинских услуг, обеспечение экономически эффективного содержания инфраструктуры муниципальных образований в условиях глобализации и сосредоточения населения в центральных городах.

На данный момент в Финляндии приостановлена реформа системы социального обеспечения, здравоохранения и регионального самоуправления, которая является одной из наиболее масштабных реформ в истории страны. Реформа предполагает передачу в ведение провинций от муниципалитетов двух ключевых отраслей — здравоохранения и социального обеспечения — и предусматривает усиление конкуренции между государственными и частными поставщиками медицинских услуг, открывая больше возможностей для частного сектора.

Согласно оценке Министерства социального обеспечения и здравоохранения Финляндии, реформа может повлиять на работу сотен тысяч людей и предоставляемые всем гражданам услуги. Изменения будут распространяться также на финансирование, управление и налогообложение в области социальной защиты и здравоохранения. Предоставление услуг социального обеспечения и здравоохранения и некоторые другие функции муниципалитета планируется отнести к компетенции 18 регионов. Ожидается, что реформы сократят ежегодные расходы страны на 3 млрд евро благодаря использованию трехступенчатой системы власти (местная, региональная и государственная)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Aluekehittämispäätös 2020–2023: Kestävät ja elinvoimaiset alueet // Valtioneuvosto Statsrådet [Электронный ресурс]. URL: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162313> (дата обращения: 13.11.2020).

Ожидалось, что изменения вступят в силу 1 января 2021 г. Однако практика показала, что реализация масштабных реформ в условиях современного быстро меняющегося мира, особенно в условиях глобальной пандемии, является сложной для выполнения задачей.

В октябре 2020 года премьер-министр представила Правительственный доклад о Глобальной повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. в Финляндии. В докладе отмечается, что «цели Повестки-2030 реализуются и еще не достигнуты в глобальном масштабе. Несмотря на то, что во многих сферах наблюдается прогресс, необходимо значительно ускорить и расширить действия для достижения целей 2030 года. Пандемия коронавируса оказала серьезное влияние на данный процесс. В результате пандемии краткосрочная повестка дня в рамках проводимой экономической политики правительства значительно изменилась. Однако руководство Финляндии отмечает, что цели устойчивого развития остаются в качестве отправной точки для работы правительства»<sup>18</sup>.

### **Отечественный опыт достижения ЦУР**

Перейдем от финского опыта государственного управления устойчивым развитием к отечественному. В России переход к устойчивому развитию связывают с утверждением Президентом РФ в 1996 году Концепции перехода страны к устойчивому развитию (Указ Президента РФ от 01.04.1996 № 440). Согласно Концепции, переход должен обеспечить сбалансированное решение проблем социально-экономического развития и сохранения благоприятной окружающей среды и природно - ресурсного потенциала<sup>19</sup>.

В июле 2020 года был подготовлен добровольный национальный обзор (ДНО) для определения текущего положения России на пути к достижению ЦУР. Подготовкой ДНО, а также организацией экспертных суждений и разработкой основных тезисов занимался Аналитический центр при Правительстве РФ (далее — Аналитический центр). Для сбора данных по каждой из 17 ЦУР были созданы 17 тематических рабочих группы (далее — ТРГ). В состав ТРГ вошли представители Государственной Думы Федерального собрания РФ, федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, Центрального банка РФ, институтов гражданского общества, исследовательских организаций и бизнес-сообщества.

---

<sup>18</sup> Valtioneuvoston selonteko kestäväen kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta // Valtioneuvosto Statsrådet [Электронный ресурс]. URL: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162475/VNK\\_2020\\_7.pdf?sequence=1&isAlloWed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162475/VNK_2020_7.pdf?sequence=1&isAlloWed=y) (дата обращения: 20.11.2020).

<sup>19</sup> Указ Президента РФ от 01.04.1996 N 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9120> (дата обращения: 10.01.2021).

Принятые в Повестке-2030 ЦУР интегрированы в национальные проекты<sup>20</sup>, а также стратегические и программные документы. Кроме того, следует отметить, что происходит корректировка национальных проектов с учетом национальных целей развития до 2030<sup>21</sup>, которые напрямую перекликаются с ЦУР, то есть можно сказать, что документы стратегического планирования в РФ по своему содержанию обобщают ЦУР. По данным Аналитического центра, национальными проектами и Комплексным планом модернизации и расширения магистральной инфраструктуры прямо или косвенно охвачены 107 из 169 задач ЦУР<sup>22</sup>.

В это же время группой экспертов был подготовлен добровольный гражданский обзор (ДГО) — альтернативный обзор достижений ЦУР в России. ДГО направлен на разработку рекомендаций по достижению ЦУР для органов государственной власти со стороны представителей гражданского общества. Обзор со стороны гражданского общества нацелен на выявление проблем, препятствующих достижению ЦУР в России. Так, по мнению авторов ДГО, в России ЦУР не было уделено достаточного внимания в документах стратегического планирования на национальном, региональном и муниципальном уровнях. Исследование финского опыта в достижении ЦУР показало, что данный аспект играет важнейшую роль в процессе. Кроме того, в РФ отсутствуют документы, посвященные реализации ЦУР, в том виде, в каком они были приняты в 2015 году Генеральной Ассамблеей ООН. Одновременно отсутствует дорожная карта по их реализации — отдельные цели и задачи устойчивого развития реализуются через государственные программы РФ<sup>23</sup>.

Одной из проблем достижения ЦУР в России названо отсутствие координирующей государственной структуры, отвечающей за достижение ЦУР; принято считать, что отдельные министерства отвечают за реализацию целей, связанных с направлением их деятельности.

---

<sup>20</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2018 N 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 10.01.2021).

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Добровольный национальный обзор хода осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года // UN [Электронный ресурс]. URL: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26421VNR\\_2020\\_Russia\\_Report\\_Russian.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26421VNR_2020_Russia_Report_Russian.pdf) (дата обращения: 20.11.2020).

<sup>23</sup> Гражданский обзор о реализации целей устойчивого развития в России. 2020–2030: Десятилетие действий для ЦУР в России. Вызовы и решения // КУРС [Электронный ресурс]. URL: <http://kurs2030.ru/report2020> (дата обращения: 26.11.2020).

В отличие от Финляндии в РФ нет единого координирующего органа, занимающегося вопросами устойчивого развития на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Различные органы государственной власти реализуют меры, направленные на достижение ЦУР, в соответствии с имеющимися полномочиями. Следует отметить, что в России в 2012 году образована межведомственная рабочая группа при Администрации Президента Российской Федерации по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития, особое внимание в ее работе уделяется климатической составляющей. Полномочия по формированию официальной статистики по показателям достижения ЦУР в РФ возложены на Федеральную службу государственной статистики [Сахаров, Колмар 2019, 191]. Таким образом, можно сделать вывод, что региональный и муниципальный уровни не включены в систему достижения ЦУР.

РФ является федеративным государством, где важную роль в развитии играет региональный уровень. Исходя из значимости регионального уровня, следует понимать, что для достижения устойчивого развития РФ необходимо добиться устойчивого развития каждого субъекта РФ. Именно регион может стать ключевым уровнем в достижении ЦУР, поскольку РФ является самым большим государством в мире по территории; субъекты РФ по размеру и численности населения сопоставимы со многими странами мира, каждый субъект РФ является уникальным с точки зрения условий развития, потенциала, опыта управления, демографических особенностей. В связи с этим мы считаем, что следует создать межведомственный Центр управления устойчивым развитием (далее — Центр), в состав которого должны войти представители профильных органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, а также представители органов местного самоуправления (Таблица 2).

**Таблица 2. Структура межведомственного Центра управления устойчивым развитием<sup>24</sup>**

<b>Межведомственный Центр управления устойчивым развитием</b>				
<b>Федеральный уровень</b>				
Министерство здравоохранения	Министерство науки и высшего образования	Министерство природных ресурсов и экологии	Министерство промышленности и торговли	Министерство просвещения
Министерство труда и социальной защиты	Министерство экономического развития	Министерство энергетики	Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства	Министерство спорта
Полномочные представители Президента в федеральных округах		Федеральная служба государственной статистики		
Аналитический центр при Правительстве РФ				
<b>Региональный и муниципальный уровни</b>				
По 2 представителя от органов исполнительной власти субъектов РФ				
По 2 представителя от органов местного самоуправления каждого субъекта РФ				

Данный Центр необходим для координации действий по достижению ЦУР на территории субъектов РФ, это будет способствовать обеспечению устойчивого развития снизу вверх (от субъекта РФ к стране в целом).

В состав Центра должны войти представители министерств, представленных в Таблице 2, так как их деятельность связана с ЦУР. Представителей регионального уровня каждый регион выбирает самостоятельно, но это должны быть специалисты в сфере экономического развития, здравоохранения, социальной защиты, экологического развития, молодежной политики, физической культуры и т.п. Кроме того, в данный процесс должны активно включиться представители муниципалитетов. Достижение ЦУР 11 направлено на то, чтобы обеспечить открытое, безопасное и устойчивое социально-экономическое и экологическое развитие городских и сельских населенных пунктов [Рязанова, Меньшов 2018, 27].

На наш взгляд, Центр будет способствовать налаживанию межрегиональных связей, обмену положительным опытом в достижении ЦУР на территории субъекта РФ, что впоследствии окажет влияние на достижение ЦУР на территории всей РФ в целом. Одной из задач Центра должна стать оценка достижения ЦУР на региональном уровне. В настоящее время нет методов оценки устойчивого развития на уровне субъекта РФ.

<sup>24</sup> Составлено авторами.

Кроме того, федеральным органам государственной власти следует включить оценку устойчивости развития субъектов РФ как один из критериев деятельности и развития регионов.

### *Заключение*

Проведенное исследование позволяет сформулировать ряд выводов. Во-первых, «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» является сегодня основополагающим документом, который содержит ряд целей и задач, направленных на решение экономических, социальных и экологических мировых проблем (ликвидация нищеты, сохранение ресурсов планеты и обеспечение благополучия для всех). Каждое государство, стремящееся к достижению ЦУР, интегрирует глобальные задачи устойчивого развития в национальные программно-целевые документы с учетом особенностей развития страны.

Во-вторых, положительный финский опыт государственного управления устойчивым развитием территорий свидетельствует о том, что на общегосударственном (центральном) уровне должны быть четко определены принципы, стратегия, инфраструктура и методы национальной политики, направленные на достижение ЦУР. Создание специального органа (Национальной комиссии по устойчивому развитию под руководством премьер-министра) сыграло важную роль в процессе объединения усилий со стороны государства, регионов, муниципалитетов, отдельных хозяйствующих субъектов, гражданского общества и жителей Финляндии для достижения 17 ЦУР Повестки-2030. Оценка прогресса в достижении ЦУР должна основываться на постоянном мониторинге измеримых индикаторов, добровольных национальных обзорах и включать в себя как оценку государственными органами, так и гражданским обществом. Необходим регулярный диалог по реализации Повестки-2030 с регионами и муниципалитетами, и ЦУР должны при любых обстоятельствах оставаться в качестве отправной точки для работы власти.

В-третьих, в РФ на современном этапе развития наблюдается ряд положительных тенденций в области достижения ЦУР: они интегрированы в национальные проекты и другие стратегические программные документы, но не в достаточной степени. В 2020 году был проведен добровольный национальный обзор и добровольный гражданский обзор. К проблемам следует отнести то, что отсутствует дорожная карта по реализации ЦУР, нет документов, посвященных реализации ЦУР в том виде, в каком они были приняты в 2015 году Генеральной Ассамблеей ООН. Региональный и муниципальный уровни не включены в систему достижения ЦУР. Представляется оправданным использование финского опыта в части создания комплексной инфраструктуры управления устойчивым развитием.

Создание межведомственного Центра управления устойчивым развитием в РФ в качестве координирующего органа позволит наладить межведомственное и межрегиональное взаимодействие в процессе достижения ЦУР.

Завершая исследование, отметим, что движение к устойчивому развитию является перманентным процессом, который должен системно поддерживаться со стороны органов государственного и муниципального управления.

#### **Список литературы:**

Артюхов В.В., Забелин С.И., Лебедева Е.В., Мартынов А.С., Мирутенко М.В., Рыжков И.Н. Рейтинги устойчивого развития регионов Российской Федерации. М.: «Интерфакс», 2011.

Бобылев С.Н. Устойчивое развитие в интересах будущих поколений: экономические приоритеты // Мир новой экономики. 2017. № 3. С. 90–96.

Дмитриев Н.Д., Зайцев А.А., Жильцов С.А. О необходимости развития зеленой энергетики: экономические аспекты // Бизнес. Образование. Право. 2020. № 4(53). С. 63–70. DOI: 10.25683/VOLBI.2020.53.473.

Дятлов С.А. Основы концепции устойчивого развития. М.: ИНФРА-М, 2017.

Кретьинин В.А., Омарова Т.Д., Чайковская Н.В. Управление региональной экономикой: механизмы перехода от антикризисного к устойчивому развитию. Муром: Изд-во Муромского института Владимирского гос. ун-та, 2005.

Ланьшина Т.А., Баринаева В.А., Логинова А.Д., Лавровский Е.П., Понедельник И.В. Опыт локализации и внедрения Целей устойчивого развития в странах-лидерах в данной сфере // Вестник международных организаций. 2019. Т. 14. № 1. С. 207–224. DOI: [10.17323/1996-7845-2019-01-12](https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-01-12).

Моисеев Н.Н., Александров В.В., Тарко А.М. Человек и биосфера: Опыт системного анализа и эксперименты с моделями. М.: Наука, 1985.

Пчелинцев О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития. М.: Наука, 2004.

Рязанова Н.Е., Меньшов К.В. Оценка имплементации повестки устойчивого городского развития и задач ЦУР 11 в структуре государственных Стратегий Российской Федерации. Часть 1 // Экология урбанизированных территорий. 2018. № 4. С. 26–36. DOI: 10.24411/1816-1863-2018-14026.

Сахаров А.Г., Колмар О.И. Перспективы реализации Целей устойчивого развития ООН в России // Вестник международных организаций. 2019. Т. 14. № 1. С. 189–206. DOI: [10.17323/1996-7845-2019-01-11](https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-01-11).

Ускова Т.В. Устойчивость развития территорий и современные методы управления // Проблемы развития территории. 2020. № 2(106). С. 7–18. DOI: [10.15838/ptd.2020.2.106.1](https://doi.org/10.15838/ptd.2020.2.106.1).

Устойчивое развитие: новые вызовы / под ред. В.И. Данилова-Данильяна, Н.А. Пискуловой. М.: Издательство «Аспект Пресс», 2015.

Bali Swain R., Yang-Wallentin F. Achieving Sustainable Development Goals: Predicaments and Strategies // International Journal of Sustainable Development & World Ecology. 2020. Vol. 27. Is. 2. P. 96–106. DOI: <https://doi.org/10.1080/13504509.2019.1692316>.

Moyer Jonathan D., Hedden S. Are We on the Right Path to Achieve the Sustainable Development Goals? // World Development. 2020. Vol. 127. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104749>.

Nikolova L.V., Rodionov D.G., Litvinenko A.H. Sustainability of the Business in the Conditions of Globalization // 30th IBIMA Conference: Madrid, Spain 8–9 November. 2017. P. 417–421.

Okrepilov V., Morunova G., Gorbushina S., Kuzmina S. Sustainable Development of Municipalities: Financial Assurance Infrastructure // MATEC Web of Conferences. 2018. Vol. 239. DOI: <https://doi.org/10.1051/mateconf/201823908005>.

Дата поступления: 01.12.2020

#### References:

Artyukhov V.V., Zabelin S.I., Lebedeva E.V., Martynov A.S., Mirutenko M.V., Ryzhkov I.N. (2011) *Reytingi ustoychivogo razvitiya regionov Rossiyskoy Federatsii* [Sustainable development ratings for Russian regions] Moscow: «Interfaks».

Bali Swain R., Yang-Wallentin F. (2020) Achieving Sustainable Development Goals: Predicaments and Strategies. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*. Vol. 27. Is. 2. P. 96–106. DOI: <https://doi.org/10.1080/13504509.2019.1692316>.

Bobylev S.N. (2017) Sustainable Development for Future Generations: Economic Priorities. *Mir novoy ekonomiki*. No. 3. P. 90–96.

Danilov-Danil'yan V.I., Piskulova N.A. (eds.) (2015) *Ustoychivoye razvitiye: novyye vyzovy* [Sustainable development: New challenges]. Moscow: Izdatel'stvo «Aspekt Press».

Dmitriev N.D., Zaytsev A.A., Zhiltsov S.A. (2020) Economic Aspects of the Need to Develop Green Energy. *Biznes. Obrazovaniye. Pravo*. No. 4. P. 63–70. DOI: 10.25683/VOLBI.2020.53.473.

Dyatlov S.A. (2017) *Osnovy kontseptsii ustoychivogo razvitiya* [Fundamentals of the concept of sustainable development]. Moscow: INFRA-M.

Kretinin V.A., Omarova T.D., Chaykovskaya N.V. (2005) *Upravleniye regional'noy ekonomikoy: mekhanizmy perekhoda ot antikrizisnogo k ustoychivomu razvitiyu*. [Regional

economic management: Mechanisms of transition from anti-crisis to sustainable development].

Murom: Izd-vo Muromskogo instituta Vladimirskogo gos. un-ta.

Lanshina T., Barinova V., Loginova A., Lavrovsky E., Ponedelnik I. (2019) Localizing and Achieving the Sustainable Development Goals at the National Level: Cases of Leadership. *Vestnik mezhdunarodnykh organizatsiy*. Vol. 14. No. 1. P. 207–224. DOI: [10.17323/1996-7845-2019-01-12](https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-01-12).

Moiseyev N.N., Aleksandrov V.V., Tarko A.M. (1985) *Chelovek i biosfera: Opyt sistemnogo analiza i eksperimenty s modelyami* [Man and the biosphere: Experience of system analysis and experiments with models]. Moscow: Nauka.

Moyer Jonathan D., Hedden S. (2020) Are We on the Right Path to Achieve the Sustainable Development Goals? *World Development*. Vol. 127. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104749>.

Nikolova L.V., Rodionov D.G., Litvinenko A.H. (2017) Sustainability of the Business in the Conditions of Globalization. *30th IBIMA Conference: Madrid, Spain 8–9 November*. P. 417–421.

Okrepilov V., Morunova G., Gorbushina S., Kuzmina S. (2018) Sustainable Development of Municipalities: Financial Assurance Infrastructure. *MATEC Web of Conferences*. Vol. 239. DOI: <https://doi.org/10.1051/mateconf/201823908005>.

Pchelintsev O.S. (2004) *Regional'naya ekonomika v sisteme ustoychivogo razvitiya* [Regional economy in the system of sustainable development]. Moscow: Nauka.

Ryazanova N.Y., Menshov K.V. (2018) Assessment of the Implementation of the Sustainable Urban Development Agenda and the SDG 11 Targets into the Structure of Russian State Strategies. Part 1. *Ekologiya urbanizirovannykh territoriy*. No. 4. P. 26–36. DOI: 10.24411/1816-1863-2018-14026.

Sakharov A., Kolmar O. (2019) Prospects of Implementation of the UN SDG in Russia. *Vestnik mezhdunarodnykh organizatsiy*. Vol. 14. No. 1. P. 189–206. DOI: [10.17323/1996-7845-2019-01-11](https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-01-11).

Uskova T.V. (2020) Territories' Sustainable Development and Modern Management Methods. *Problemy razvitiya territorii*. No. 2(106). P. 7–18. DOI: [10.15838/ptd.2020.2.106.1](https://doi.org/10.15838/ptd.2020.2.106.1).

Received: 01.12.2020

**Экономические вопросы управления**  
**Economic questions in administration**

*Восколович Н.А.*

**Формирование современного гостиничного хозяйства как  
основы индустрии туризма**

*Восколович Нина Александровна* — доктор экономических наук, профессор,  
экономический факультет, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [3471-1650](#)

ORCID ID: [0000-0003-1395-4930](#)

**Аннотация**

В статье рассмотрены проблемы развития российских гостиничных сетей как основы инфраструктуры индустрии туризма и гостеприимства и представлены результаты аналитического исследования специфики деятельности российских гостиничных сетей на примере двух ведущих компаний — Azimut Hotels и Amaks Hotels&Resorts. Актуальность проблематики обусловлена необходимостью увеличения вклада сферы туризма в улучшение условий и качества жизни населения, организации отдыха и оздоровления людей. В процессе исследования использованы методы сравнительного анализа, выборочные наблюдения, SWOT-анализ. Новизна статьи состоит в том, что в ней раскрываются возможности и задачи развития индустрии туризма и гостеприимства в современных условиях экономической нестабильности и пандемии, определяется специфика деятельности российских гостиничных сетей в выработке и тиражировании высоких корпоративных стандартов качества обслуживания, направлений цифровой трансформации и во внедрении современных технологий в целях более полной персонализации запросов потребителей и повышения уровня их удовлетворенности, усиления мультипликативного воздействия на экономику. В результате даны рекомендации по дальнейшей разработке и реализации комплекса мер государственной поддержки и стимулирования внутреннего туризма, которые включают субсидирование расходов потребителей на бронирование транспортных билетов и средств размещения, усиление информационного и рекламного обеспечения предложения туристских услуг на внутрироссийских маршрутах, содействие цифровой трансформации гостиничного хозяйства, стимулирование процесса формирования отечественных гостиничных сетей посредством системы налогово-кредитных мер, льготной аренды земли и помещений, субсидий, грантов, профессиональных конкурсов и др.

**Ключевые слова**

Туризм, гостеприимство, гостиничные сети, качество обслуживания, государственная поддержка, стимулирование туристской активности населения.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-69-83

*Voskolovich N.A.*

**Modern Hotel Industry Formation as the Basis of Tourism  
Industry**

*Nina A. Voskolovich* — DSc (Economics), Professor, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

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

ORCID ID: [0000-0003-1395-4930](#)

### **Abstract**

The article is devoted to the problems of developing Russian hotel chains as the basis of the tourism and hospitality industry infrastructure. The relevance of the problem is defined by the need to increase the tourism sector contribution to improving the conditions and quality of life of the population, organizing recreation and improving people's health. The article presents the results of an analytical study of Russian hotel chains features on the example of two leading companies — Azimut Hotels and Amaks Hotels&Resorts. In the course of the study, methods of comparative analysis, sample observations, and SWOT analysis were used. The elements of the article novelty include disclosure of the opportunities and challenges of developing the industry of tourism and hospitality in modern conditions of economic instability and pandemics, the definition of the Russian hotel chains features in the development and dissemination of high corporate quality standards, digital transformation and the introduction of modern technologies in order to better personalize the customer's requirements, and increase the level of customer satisfaction, gain a multiplier impact on the economy. As a result, the author provides conclusions and recommendations on further development and implementation of a set of measures of state support and promotion of domestic tourism which include subsidizing consumer spending on booking transport tickets and accommodation facilities, strengthening information and advertising support for the offer of tourist services on domestic routes, promoting the digital transformation of the hotel industry, stimulating the formation of domestic hotel chains through a system of tax and credit measures, preferential land and premises rental, subsidies, grants, professional competitions, etc.

### **Keywords**

Tourism, hospitality, hotel chains, quality of service, state support, promotion of tourist activity of the population.

**DOI:** 10.24412/2070-1381-2021-85-69-83

### **Введение**

Развитие внутреннего и въездного туризма в России, как это предусмотрено Стратегией<sup>1</sup> развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года, требует формирования соответствующей туристской инфраструктуры, в которой центральное место занимают средства размещения в виде гостиниц, отелей, пансионатов и т.п. Значительный природный и культурно-исторический потенциал развития российской индустрии туризма и гостеприимства пока еще не в полной мере включен в экономический оборот вследствие недостаточной конкурентоспособности туристско-рекреационного комплекса. Рост внутреннего туристского потока сдерживается неразвитостью гостиничного хозяйства в регионах страны, невысоким качеством гостиничных услуг. Число гостей, путешествующих по внутренним маршрутам, воспользовавшихся коллективными средствами размещения, по данным за 2017 г.<sup>2</sup>, в расчете на одного жителя принимающей страны не превысило в России 0,36, в то же время этот показатель в Испании составлял 1,38, Австрии — 1,55, Германии — 1,70, Франции — 1,74. Увеличение за период с 2010 г. по 2018 г. в 2,2 раза количества

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2019 г. № 2129-р «О стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72661648/> (дата обращения: 10.11.2020).

<sup>2</sup> Там же.

коллективных средств размещения, номерного фонда в 1,75 раза, числа размещенных гостей в 2,1 раза не привели к соответствующему улучшению использования номерного фонда, который в 2018 г. составлял 0,32 против 0,35 в 2010 г.<sup>3</sup>

Стратегией развития туризма на период до 2035 года поставлены серьезные задачи по двукратному увеличению внутреннего туристского потока и повышению использования номерного фонда гостиничного хозяйства до 50%. Это обуславливает актуальность изучения возможностей достижения поставленных показателей развития гостиничного хозяйства в России и определения направлений повышения его конкурентоспособности. Среди решаемых задач особого внимания требует аналитическое исследование перспектив развития российских гостиничных сетей и обоснование рекомендаций по совершенствованию качества гостиничных услуг.

### ***Методология исследования***

Сложное переплетение экономических, политических, социальных, санитарно-эпидемиологических и иных факторов, остро проявившихся в 2020 году, создали некоторые импульсы для развития внутреннего туризма в России. С одной стороны, это открыло определенные возможности для отечественной индустрии туризма и гостеприимства, а с другой стороны, высветило целый ряд проблем ее дальнейшего развития. В междисциплинарном исследовании развития туризма [Восколович 2018; Восколович 2016] можно выделить три основных направления: расширение проблемного поля и больший охват проблем в сопряженных областях научных исследований, изучение влияния мультипликативного эффекта на другие отрасли экономики, исследование отдельных отраслей сферы туризма. Следует отметить, что изучение гостиничного хозяйства как основы индустрии туризма также требует рассмотрения широкого проблемного поля, охватывающего общеэкономические и отраслевые проблемы. Развитие гостиничного хозяйства, в том числе гостиничных сетей, оказывает мультипликативное воздействие на региональную экономику, что весьма важно в российских условиях. Распространение таких форматов хозяйственной организации, как гостиничная сеть, создающих основу инфраструктуры индустрии гостеприимства, нуждается в особом внимании. Для исследования этой сферы были использованы методы сравнительного анализа, выборочные наблюдения, SWOT-анализ.

---

<sup>3</sup> Платное обслуживание населения в России. 2019. Статистический сборник. М.: Федеральная служба государственной статистики, 2019. URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Plat\\_obs\\_luj-2019.pdf](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Plat_obs_luj-2019.pdf) (дата обращения: 10.11.2020).

### **Специфика деятельности гостиничных сетей**

Существует множество определений гостиничной сети (цепи), преобладающая часть из которых в качестве основных признаков выделяет следующие: объединение предприятий (отелей, гостиниц, курортов), единство менеджмента, маркетинга, бренда, стандартов услуг [Гуров, Пахомова 2018]. Принадлежность к гостиничной сети характеризуется единством нормативов оснащения номерного фонда, технологий и стандартов обслуживания, качества услуг<sup>4</sup> [Арифуллин, Морозова 2012]. Для сетевого гостиничного бизнеса свойственны тенденции интеграции и глобализации [Духовная, Скабеева 2019]. Сетевая форма гостиничного бизнеса создает целый ряд преимуществ, таких как большая конкурентоспособность, экономия на масштабе ресурсов и затрат, узнаваемость бренда и эффективность маркетинга [Малюшенкова, Морозова 2014]. Франчайзинговые отношения гостиничных предприятий обеспечивают более полную загрузку номерного фонда, распространение современных технологий и передового опыта управления [Павлюченко 2019; Шахова 2018]. Исследования британских специалистов свидетельствуют о том, доходность одного номера в гостиничных сетях примерно в семь раз выше, чем в независимых отелях<sup>5</sup>. Объединение гостиничных предприятий осуществляется для повышения конкурентоспособности посредством продвижения фирменного качества условий размещения гостей и услуг, а также обеспечения экономической эффективности за счет оптимизации затрат на резервирование, бронирование, управление, маркетинг, рекламу, подготовку персонала [Копытина 2020]. Объединение гостиничных предприятий может быть в виде консорциума, который способствует продвижению отеля на рынке, включению в системы бронирования, предоставляет некоторые другие услуги в обмен на отчисления от прибыли или фиксированные платежи (например, на российском рынке отели международного консорциума BestWestern Hotels); в виде ассоциации, реализующей конкретные стандарты деятельности для входящих в нее под общим брендом и маркетингом отелей за счет членских взносов и комиссионной платы за услуги бронирования, но сохраняющих свою систему управления (отели «Националь», «Балчуг Кемпински», «Астория» и др. входят в ассоциацию The Leading Hotels of the World («Лучшие отели мира»)); в виде франчайзинга, при котором отели находятся в собственности владельца и реализуют полную концепцию ведения бизнеса в обмен на роялти (например, гостиничная сеть «Азимут») [Гуров, Пахомова 2018].

---

<sup>4</sup> См. также Рябова И.А., Исмаев Д.К., Путилина С.И. Словарь международных туристских терминов М.: «Книгодел»: МАТГР, 2005. С. 263.

<sup>5</sup> Гостеприимство и международные гостиничные цепи // Туризм и путешествия [Электронный ресурс]. URL: <https://zclub-caspian.ru/turizm-stati/gostepriimstvo-i-mezhdunarodnye-gostinichnye-cepti/html> (дата обращения: 10.11.2020).

Процесс формирования отечественных гостиничных сетей в настоящее время уже привел к появлению полутора десятков таких компаний различного размера и профильной направленности, среди которых заметное место занимают гостиничные сети «Азимут» и «Амакс», образованные в 2002–2004 годах (Таблица 1). Эти гостиничные сети в полной мере соответствуют понятию «национальная гостиничная сеть» по таким признакам, как количество отелей, однородность гостиничного продукта, узнаваемость бренда [Павлюченкова 2019, 50].

**Таблица 1. Общая характеристика гостиничных сетей «Азимут» и «Амакс»<sup>б</sup>**

<b>Показатели</b>	<b>Azimut Hotels (международная российская гостиничная сеть)</b>	<b>Amaks Hotels&amp;Resorts (российская сеть отелей и курортов)</b>
Количество отелей и курортов	40, в том числе 8 зарубежных (Германия, Австрия, Израиль)	30, в том числе 24 отеля (из них 1 в Белоруссии) и 6 курортов
Особенности бизнес-модели	Номерной фонд комфорта 3,4,5 звезд. Smart-номер. Программа China Friendly. Франчайзинг. Ремонт и реконструкция советских отелей, гостиничный девелопмент	Номерной фонд комфорта 3–4 звезды. Санаторно-курортное обслуживание, деловой туризм. Франчайзинг, операционное управление, гостиничный девелопмент, техническое сопровождение
Номерной фонд	8000	7500
Программа лояльности	4 уровня привилегий	4 уровня привилегий
Численность персонала, чел.	Более 2000	Более 6500
Корпоративные программы обучения персонала	Программа корпоративного обучения	Amaks University
Дополнительные услуги	Конференц-залы, рестораны с праздничным оформлением, комфортные комнаты для удаленной работы, предложения для длительного проживания	10 развлекательных центров на 2 тыс. мест, 28 ресторанов, 13 бильярдных клубов, конференц-залы, контактные минизоопарки

Выбор потенциальным туристом средств размещения во многих случаях начинается со знакомства с интернет-порталом гостиничной компании. Оценка интернет-порталов гостиничных сетей «Азимут» и «Амакс» по информационному содержанию, популярности, навигации и дизайну дает высокие результаты: хорошая «видимость» портала в поисковых системах Яндекс и Google, удобный интерфейс, распространение в соцсетях, простой поиск информации о предлагаемых программах и услугах, удобное и быстрое онлайн-бронирование номеров, комфортное перемещение по ресурсам, возможность получить консультации специалиста по телефону,

<sup>б</sup> Составлено автором.

привлекательный дизайн, единая цветовая гамма и корпоративный стиль оформления. Однако на этих порталах пока отсутствуют чат-боты и возможность использования мобильных приложений. SWOT-анализ показал сильные и слабые стороны, возможности и риски в деятельности гостиничной сети «Азимут» (Таблица 2). Так, практически все отели имеют удобное месторасположение, комфортный номерной фонд разработан согласно концепции Smart, предусматривающей четкое разделение объемов и функций, использование светопрозрачных конструкций из матового стекла, фирменный цветовой декор, гибкую систему скидок, в том числе при повышении категории номера, гарантии лучшей цены при прямом бронировании. Возможности компании значительно расширяются за счет приобретения сети санаториев РЖД в 2020 году и выхода на сегмент санаторно-курортного туризма.

**Таблица 2. Преимущества и недостатки гостиничной сети «Азимут»<sup>7</sup>**

<b>Сильные стороны</b>	<b>Слабые стороны</b>
1) удобное местоположение отелей; 2) современный номерной фонд; 3) известный сетевой бренд; 4) гибкая система скидок и программа лояльности.	1) высокая стоимость номера; 2) ограниченность парковочных мест; 3) текучесть кадров персонала; 4) недостаточность рекламы гостиничных услуг на российском рынке.
<b>Возможности</b>	<b>Риски</b>
1) выход на новый сегмент санаторно-курортных услуг; 2) введение онлайн-консультаций (чат-бот), онлайн-регистрация на ресепшн; 3) разработка новых видов дополнительных услуг; 4) совершенствование программы поощрения сотрудников.	1) усиление конкуренции на рынке услуг внутреннего туризма; 2) нестабильность общеэкономической ситуации; 3) изменение туристских предпочтений, особенно молодежи.

Среди слабых сторон гостиничной сети «Азимут» можно отметить относительно высокую стоимость номера, которая в некоторой степени обусловлена достаточно высоким уровнем комфорта и качеством услуг. Вместе с тем посетители в своих отзывах<sup>8</sup> отмечают ограниченность парковочных мест, дополнительных услуг. Посетители некоторых отелей, например отеля «Мурманск», отеля «Переславль», высказывали в своих отзывах неудовлетворенность качеством питания, в отеле «Нетания» (Израиль) были замечания по качеству клинингового сервиса.

<sup>7</sup> Составлено автором на основе проведенного SWOT-анализа.

<sup>8</sup> Использованы данные выборочных обследований, в том числе отзывов посетителей отелей, выполненные студентами экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова под руководством автора.

Сравнительный анализ сильных сторон гостиничной сети «Амакс» и гостиничной сети «Азимут» свидетельствует о их схожести по признакам удобного местоположения отелей и комфортности номерного фонда, популярности бренда и гибкой программе лояльности, обслуживанию конференций, семинаров, торжеств. Отличительной чертой курортов компании «Амакс» следует назвать популярность разнообразных санаторно-оздоровительных программ, круглогодично пользующихся спросом. Многие посетители в своих отзывах отмечают высокое качество питания и разнообразие блюд. К слабым сторонам гостиничной сети «Амакс» также относят ограниченность парковочных мест, в некоторых отелях отмечено невысокое качество клининга. Информативность, удобная навигация, привлекательный дизайн, возможность консультации по телефону, быстрое оформление брони — все эти признаки характерны для интернет-портала гостиничной сети «Амакс», но онлайн-консультирование посредством чат-бота и использование мобильных приложений отсутствуют. Проведенный сравнительный анализ двух ведущих российских гостиничных сетей приводит к выводу о том, что качество обслуживания сложилось на достаточно хорошем уровне, что, с одной стороны, позволяет распространять и масштабировать корпоративные стандарты и достижения, но, с другой стороны, усиление конкуренции как на внутреннем, так и на международном рынке должно побуждать к поиску новых возможностей развития бизнеса.

### ***Факторы развития гостиничного бизнеса***

Результаты проведенного аналитического исследования позволяют утверждать, что сетевой формат организации гостиничного бизнеса на российском рынке не только сохранит свои позиции, но и получит дальнейшее развитие. Укреплению позиций гостиничных сетей может способствовать целый ряд факторов. Во-первых, это усиление государственной поддержки. В 2020 году государство приступило к реализации комплексной программы поддержки индустрии туризма с высоким экономическим и социальным эффектом<sup>9</sup>, что позволило увеличить объем бронирования гостиниц на 10–20%, а продажи туроператоров — на 40%. Несмотря на сложную общеэкономическую и эпидемиологическую ситуацию, меры по стимулированию внутреннего туризма способствовали участию в программе около 300 тыс. чел. Государство выделило на

---

<sup>9</sup> В Ростуризме рассказали о результатах программы кэшбэка // РИА Новости [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20201209/keshbek-1588346697.html> (дата обращения: 10.12.2020).

программу 15 млрд руб.<sup>10</sup>, из которых в 2020 году израсходовано 1,2 млрд руб., остальные средства будут направлены на продолжение программы в последующие годы. Наряду с этим среди других мер государственной поддержки следует отметить предоставление субсидий<sup>11</sup> на 3,5 млрд руб. для возмещения затрат туроператорам, связанных с невозвратными тарифами на авиаперевозки и организацией вывоза туристов из стран со сложившейся неблагоприятной эпидемиологической обстановкой, беспроцентных кредитов на выплату зарплаты сотрудникам и др. Во-вторых, вступление с 1 января 2021 года в действие по 31 декабря 2026 года Постановления Правительства РФ от 18.11.2020 г. № 1853 «Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в РФ»<sup>12</sup>, которое вносит уточнения в регулирование отношений между исполнителем и потребителем гостиничных услуг, усиливает требования к информационному сопровождению оказываемых услуг, особенностям заключения договоров и ответственности сторон, что должно положительно сказаться на качестве обслуживания и повысить привлекательность российского гостиничного хозяйства. С 1 января 2021 года вступило в действие (по 31 декабря 2026 года) Постановление Правительства РФ от 18.11.2020 г. № 1860 «Об утверждении Положения о классификации гостиниц»<sup>13</sup>, посредством которого устанавливается порядок классификации гостиниц и на основе балльной оценки присваивается определенная категория, соответствующая конкретному уровню комфорта номерного фонда, квалификации персонала и предоставляемым услугам. Совершенствование законодательно-нормативной основы деятельности гостиничного хозяйства открывает, как представляется, новый этап в развитии российской индустрии туризма и гостеприимства, способствует активизации туристского потока по внутренним маршрутам. В-третьих, процесс цифровой трансформации индустрии туризма и гостеприимства, который в настоящее время набирает все большую силу, что дает

---

<sup>10</sup> *Талызэ Е.* «Хорошо, но могло быть лучше»: Ростуризм подвел итоги программы туристического кэшбэка // TourDom.ru [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tourdom.ru/news/khorosho-no-moglo-byt-luchshe-rosturizm-podvel-itogi-programmy-turisticheskogo-keshbeka.html> (дата обращения: 10.12.2020).

<sup>11</sup> Актуальные и принятые меры поддержки для предприятий туристской отрасли малого и среднего бизнеса, ИП // Федеральное агентство по туризму [Электронный ресурс]. URL: <https://tourism.gov.ru/contents/covid-19/mery-podderzhki/aktualnye-i-prinyatye-mery-podderzhki-dlya-predpriyatiy-turistskoy-otrasli-malogo-i-srednego-biznesa/> (дата обращения: 20.01.2021).

<sup>12</sup> Постановления Правительства РФ от 18.11.2020 г. № 1853 «Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в РФ» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/74929324/#friends> (дата обращения: 10.12.2020).

<sup>13</sup> Постановления Правительства РФ от 18.11.2020 г. № 1860 «Об утверждении Положения о классификации гостиниц» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/74957806/> (дата обращения: 10.12.2020).

основание некоторым исследователям, например McKinsey & Company, говорить о приближении «цифровой зрелости» [Кулагин и др. 2019, 13–14]. Так, в Москве функционирует пятизвездочный отель Hyatt Regency Moscow, [Petrovsky Park](#), принадлежащий сети Hyatt Hotels Corporation, который находится в 14-этажном здании, вмещающем 298 номеров, и владеет также отдельным 11-этажным зданием, рассчитанным на 56 апартаментов класса люкс, которые обслуживаются 35 инженерными и ИТ-системами, охватывающими все виды жизнеобеспечения. Этот отель обслуживает премиум-сегмент и служит образцом пятизвездочного уровня комфорта. В региональных гостиничных сетях процесс цифровой трансформации должен быть направлен прежде всего на улучшение качества услуг и персонализацию обслуживания. В современных условиях многие потенциальные туристы заинтересованы в получении помощи при планировании своих поездок. Практика показывает, что наиболее эффективно в планировании маршрутов с учетом индивидуальных запросов потребителей применение искусственного интеллекта, онлайн-консультаций посредством чат-ботов, функционирующих в любых условиях и в любое время. Технология искусственного интеллекта способна предложить более удобное время для бронирования билетов, гостиниц, других услуг при обеспечении доступа к актуальным базам данных, открывая тем самым безграничные возможности персонализации и индивидуализации обслуживания. Интернет вещей позволяет туристам адаптировать различные путешествия или проживания в гостиничном номере к своим запросам: изменить температуру в помещении, заказать обслуживание в номер, получить информацию об изменении времени рейса и т.п. С помощью мобильных устройств и приложений заказываются электронные билеты и посадочные талоны, что значительно экономит время туриста. SEO (поисковая оптимизация) способствует поднятию позиций сайта гостиницы в результатах выдачи в поисковых системах по запросам пользователей, что ведет к росту сетевого трафика. Применение цифровых технологий развивается по многим направлениям, улучшающим комфортность проживания в гостиничном номере, усиливающим лояльность посетителей, создающим удобства для людей с ограниченными физическими возможностями, обеспечивающим условия для совмещения отдыха и работы и т.п. (Таблица 3).

Таблица 3. Тенденции в развитии гостиничного хозяйства<sup>14</sup>

Направления развития	Основные изменения
1. Расширение применения онлайн-технологий	<ul style="list-style-type: none"> <li>— онлайн-регистрация вместо регистрации на ресепшн;</li> <li>— электронный консьерж;</li> <li>— девайсы вместо ключа (мобильный телефон или умные часы);</li> <li>— умные зеркала, сочетающие функции телевизора, сенсорного монитора и зеркала, регулирование температурного режима, функция «не беспокоить»;</li> <li>— персонализированные продажи (бронь) онлайн на основе виртуальных туров, фото и отзывов.</li> </ul>
2. Усиление внимания к лояльности посетителей	<ul style="list-style-type: none"> <li>— создание баз данных лояльных посетителей;</li> <li>— увеличение продаж (брони) с собственных сайтов отелей;</li> <li>— учет персонализированных запросов посетителей (вкусовых, температурных, вида из окна и др.);</li> <li>— нейромаркетинг направлен на каждый элемент сервисного процесса.</li> </ul>
3. Доступность и экологичность как основа комфорта	<ul style="list-style-type: none"> <li>— цифровые технологии в обеспечении доступности отелей для лиц с ограниченными физическими возможностями;</li> <li>— мониторинг потребления электроэнергии, воды в душе, стиральных машинах, при мытье посуды;</li> <li>— энергосбережение посредством датчиков движений;</li> <li>— жесткие правила и санитарные нормы уборки;</li> <li>— жесткие нормы обработки вентиляционных систем.</li> </ul>
4. Цифровой дизайн отелей	<ul style="list-style-type: none"> <li>— дизайн помещений, обеспечивающий wow-эффект, транслируемый в соцсети (точки трансляции впечатлений);</li> <li>— использование lifestyle-брендов.</li> </ul>
5. Альтернативные формы	<ul style="list-style-type: none"> <li>— ужесточение требований к классификации уровня комфортности гостиниц и отелей (5 звезд — наличие бассейна, сауны, спортивного зала, корта и др.);</li> <li>— реформатирование в апарт-отели для семейного отдыха;</li> <li>— совмещение жилого пространства с офисным, микст-клубом, коворкингом, ритейлом;</li> <li>— гостиничные номера трансформируются в рабочее место с wi-fi;</li> <li>— уменьшение площади жилых номеров (спального места) и расширение общественных пространств;</li> <li>— общественные пространства вечером используются как ночной клуб с диджейским пультом, как кафе, ресепшн трансформируется в барную стойку.</li> </ul>

В-четвертых, усиление рекламного сопровождения предлагаемых туристских программ и услуг. Известно, что отличительная особенность рекламы в туризме — это ее односторонняя направленность, вследствие которой результат проявляется в действиях потребителя: либо он принимает решение о приобретении, либо оставляет без внимания. Особенно важными свойствами рекламы в туризме должны быть ее

<sup>14</sup> Составлено автором по Самборская О. Как меняются отели // Ведомости [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/realty/articles/2020/04/13/827926-kak-menyayutsya-oteli> (дата обращения: 10.12.2020).

достоверность, убедительность и наглядность. Современные технологии рекламы позволяют достаточно полно реализовать эти свойства посредством видеороликов, клипов, фотоматериалов, фильмов и других инструментов. Программа кэшбэка за туры по России в 2020 году показала, что люди охотнее выбирают маршруты по известным местам со знакомыми условиями путешествия и гораздо сложнее убедить их в привлекательности новых маршрутов. Так, например, новые брендовые маршруты<sup>15</sup>, такие как «Серебряное ожерелье» — тур по северу России, «Самоцветное Кольцо Урала», «Великой Чайный путь», «Императорский маршрут», «Русские усадьбы» и др., нуждаются в эффективной рекламе. В-пятых, усиление информативности результатов проведения профессиональных конкурсов, получения премий, грантов для широкой аудитории потенциальных туристов. Это позволит, с одной стороны, привлекать компании и сотрудников к участию и последующему тиражированию прогрессивного опыта и достижений, а с другой стороны, послужит рекламе лучших практик среди массовой аудитории и стимулированию интереса к активизации путешествий. Российское издание британского журнала [Business Traveller](#) в феврале 2020 года отметило премией Business Traveller Russia and CIS Awards в категории «Лучшая сеть отелей России и СНГ» гостиничную сеть Azimut Hotels Company Hotels. В голосовании участвовали читатели российского издания журнала, в том числе часто путешествующие бизнесмены, менеджеры крупных международных компаний, банков, государственных корпораций, выпускники ведущих международных и российских бизнес-школ и др. Российская гостиничная ассоциация при поддержке Федерального агентства по туризму РФ, Правительства Москвы, Правительства Санкт-Петербурга, Торгово-промышленной палаты, Российского союза туриндустрии открыла прием заявок на участие в конкурсе 2021 года на [национальную гостиничную премию](#) в 36 номинациях, награждение будет сопровождаться широким освещением в СМИ и рекламой брендов в течение года. Федеральное агентство по туризму РФ провело в сентябре – октябре 2020 года конкурс грантов<sup>16</sup> на реализацию собственного проекта в сфере туризма, например организацию нового туристского маршрута, создание точки проката оборудования для активного отдыха на воде, разработку мобильного приложения для путешествий, развитие инклюзивного туризма и т.д. Было подано около 9 тыс. заявок, из них допущено к

---

<sup>15</sup> Брендовые маршруты // АТОР [Электронный ресурс]. URL: [http://www.atorus.ru/subst\\_import/umbrella\\_routs.html](http://www.atorus.ru/subst_import/umbrella_routs.html) (дата обращения: 10.12.2020).

<sup>16</sup> Информация о конкурсе Федерального агентства по туризму. Участники конкурса могут получить грант на реализацию собственного проекта в сфере туризма // Решение-верное.рф [Электронный ресурс]. URL: <https://xn----dtbhaacat8bfloi8h.xn--p1ai/Rosturizm-info> (дата обращения: 10.12.2020).

участию в конкурсе более 2,4 тыс. участников, 17,5% из которых получили поддержку. Федеральное агентство по туризму РФ проводит также ежегодные [конкурсы](#) «Лучший по профессии в индустрии туризма», что способствует укреплению престижности труда в сфере туризма, повышению востребованности квалифицированных специалистов. Безусловно, разнообразие форм поддержки инициатив совершенствования организации деятельности в индустрии туризма и гостеприимства, разработка и внедрение инноваций создают основу для улучшения качества услуг и повышения привлекательности российского внутреннего туризма и должны полнее освещаться в СМИ, на телевидении, в интернете для массовой аудитории.

### ***Заключение***

Всемирная туристская организация (ВТООН)<sup>17</sup> оценила потери мирового туризма как самые большие за всю историю наблюдений: они превысили показатели кризисного 2009 года в 11 раз. По данным ВТООН, из-за пандемии коронавируса и соответствующих ограничений объем туристского потока в мире сократился на 74% в 2020 году в сравнении с 2019 годом. Прогнозы относительно восстановления мировой индустрии туризма и гостеприимства малоутешительны, и, по экспертным оценкам, на это потребуется от 2,5 до 4 лет. Проводимая вакцинация и многообразные формы государственной поддержки индустрии туризма и гостеприимства в России, ослабление в силу кризисных явлений международной конкуренции создают определенные возможности для российского внутреннего туризма. Аналитические исследования свидетельствуют о том, что существующая инфраструктура гостиничного хозяйства в основном сохранила свою работоспособность и готова принимать путешественников. Важность дальнейшего подъема сферы туризма в России обусловлена решением задач по улучшению условий и качества жизни населения, увеличению мультипликативного воздействия на экономику страны, сохранению рабочих мест. В связи с этим представляется целесообразным:

- разработать и реализовать комплекс мер государственной поддержки и стимулирования развития внутреннего туризма по субсидированию расходов потребителей на бронирование транспортных билетов и средств размещения на предстоящий период;

---

<sup>17</sup> UNWTO: количество туристов в мире сократилось на 74% // Ассоциация туроператоров [Электронный ресурс]. URL: <https://www.atorus.ru/news/press-centre/new/54073.html> (дата обращения: 29.01.2021).

- усилить информационное обеспечение предложения туристских, в том числе гостиничных, услуг при заключении договоров между потребителем и исполнителем, повысить их ответственность;
- поддерживать процесс цифровой трансформации гостиничного хозяйства, особенно региональных гостиничных сетей, как важную часть процесса повышения качества обслуживания и более полного удовлетворения индивидуальных запросов потребителей при прохождении гостиничными предприятиями процедуры классификации и оценки уровня комфортности номерного фонда;
- усилить рекламное сопровождение внутрироссийских туристских маршрутов, предлагаемых гостиничных и других услуг, используя широкий спектр профессиональных и любительских видео-, кино-, фотоматериалов, специализированных программ на телевидении и радио, публикаций в СМИ, интернете, соцсетях, а также социальную рекламу;
- стимулировать посредством налогово-кредитных преференций, арендных льгот, субсидий, грантов, проведения профессиональных конкурсов формирование отечественных гостиничных сетей как носителей прогрессивных корпоративных стандартов обслуживания, эффективных практик ведения хозяйственной деятельности, подготовки обслуживающего персонала.

#### **Список литературы:**

- Арифуллин М.В., Морозова Л.С.* Генезис понятий «гостиничная цепь» и «гостиничная сеть» // Сервис в России и за рубежом. 2012. № 2(29). С. 53–63.
- Восколович Н.А.* Междисциплинарный аспект современных исследований в сфере туризма // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2016. № 6. С. 71–86.
- Восколович Н.А.* Особенности развития экологического туризма в России // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2018. № 3. С. 109–123.
- Гуров С.А., Пахомова В.В.* Тенденции развития гостиничных цепей в Российской Федерации // Бизнес и дизайн ревю. 2018. № 2(10). С. 3–15.
- Духовная Л.Л., Скабеева Л.И.* Специфика функционирования международных и национальных гостиничных цепей на рынке гостиничного бизнеса в России // Сервис в России и за рубежом. 2018. Т. 12. № 2(80). С. 20–32. DOI: 10.24411/1995-042X-2018-10202.

Копытина Е.В. Проблемы развития отечественных гостиничных сетей в условиях экспансии мирового гостиничного бизнеса // Экономические науки. 2020. № 12(193). С. 136–143. DOI: 10.14451/1.193.136.

Кулагин В., Сухаревски А., Мефферт Ю. Digital@Sales. Настольная книга по цифровизации бизнеса. М.: Интеллектуальная литература. 2019.

Малюшенкова Е.Д., Морозова М.А. Управление процессом формирования и развития гостиничных цепей на рынке туристских услуг // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент». 2014. № 1. URL: <http://economics.ihbt.ifmo.ru/file/article/8909.pdf>

Павленко И.Г. Российский рынок гостиничных услуг: состояние и перспективы развития международных и национальных гостиничных цепей // Сервис в России и за рубежом. 2019. Т. 13. № 2(84). С. 44–53. DOI: 10.24411/1995-042X-2019-10205.

Шахова М.С. Гостиничный франчайзинг в России в свете развития внутреннего туризма // Модернизация. Инновации. Развитие. 2016. Т. 7. № 4. С. 185–189. DOI: <https://doi.org/10.18184/2079-4665.2016.7.4.185.189>.

Дата поступления: 30.12.2020

#### **References:**

Arifullin M.V., Morozova L.S. (2012) Genesis of the Notions ‘Hotel Chain’ and ‘Hotel Network’. *Servis v Rossii i za rubezhom*. No. 2(29). P. 53–63.

Dukhovnaya L.L., Skabeeva L.I. (2018) Specifics of International and National Hotel Chain in the Market of Hotel Business in Russia. *Servis v Rossii i za rubezhom*. No. 12(2). P. 20–32. DOI: 10.24411/1995-042X-2018-10202.

Gurov S.A., Pakhomova V.V. (2018) Tendencies of Development of Hotel Chains in Russian Federation. *Biznes i dizayn revyu*. No. 2(10). P. 3–15.

Kopytina E.V. (2020) Problems of Domestic Hotel Chains Development in Conditions of Expansion of the World Hotel Business. *Ekonomicheskiye nauki*. No. 12(193). P. 136–143. DOI: 10.14451/1.193.136.

Kulagin V., Sucharevski A., Meffert Y. (2019) *Digital@Sales. Nastol'naya kniga po tsifrovizatsii biznesa* [Digital@Sales. Desktop book on business digitalization]. Moscow: Intellektual'naya literatura.

Malyushenkova E.D., Morozova M.A. (2014) Management of the Process of Formation and Development of Hotel Chains on the Market of Tourist Services. *Nauchnyy zhurnal NIU ITMO. Seriya "Ekonomika i ekologicheskiy menedzhment"*. No. 1. URL: <http://economics.ihbt.ifmo.ru/file/article/8909.pdf>

Pavlenko I.G. (2019) Russian Market of Hotel Services: Condition and Development Prospects International and National Hotel Chains. *Servis v Rossii i za rubezhom*. Vol. 13. No. 2(84). P. 44–53. DOI: 10.24411/1995-042X-2019-10205.

Shakhova M.S. (2016) Hotel Franchising in Russia in the Light of the Domestic Tourism Development. *Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitiye*. Vol. 7. No. 4. P. 185–189. DOI: <https://doi.org/10.18184/2079-4665.2016.7.4.185.189>.

Voskolovich N.A. (2016) The Interdisciplinary Aspect of Current Researches in the Field of Tourism. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika*. No. 6. P. 71–86.

Voskolovich N.A. (2018) Specific Features of Ecological Tourism Development in Russia. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika*. No. 3. P. 109–123.

Received: 30.12.2020

*Молчанов И.Н., Молчанова Н.П.*

## Государственное финансовое регулирование в период усиления глобальной нестабильности

*Молчанов Игорь Николаевич* — доктор экономических наук, профессор, МГУ имени М.В. Ломоносова; Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, РФ.

E-mail: [9392940@gmail.com](mailto:9392940@gmail.com)

SPIN-код РИНЦ: [1300-2679](#)

ORCID ID: [0000-0003-4252-2387](#)

*Молчанова Наталья Петровна* — доктор экономических наук, доцент, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, РФ.

E-mail: [2520641a@gmail.com](mailto:2520641a@gmail.com)

SPIN-код РИНЦ: [2983-2353](#)

ORCID ID: [0000-0002-3019-0672](#)

### Аннотация

В статье рассматриваются актуальные вопросы государственного финансового регулирования в современных экономических условиях. Специфика данной проблематики во многом связана с динамикой глобальных процессов. Ухудшение ключевых макроэкономических параметров, а именно затухание темпов роста ВВП, падение доходов хозяйствующих субъектов, рост инфляции и безработицы, снижение уровня жизни населения инициировали действия правительств разных стран по принятию адекватных мер для борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции. В тексте работы обосновывается необходимость выработки системного представления о совокупности средств финансового регулирования в составе трех ключевых компонентов, каждый из которых обладает собственным инструментарием, — налогового, бюджетного и таможенно-тарифного регулирования. В процессе исследования использовались общенаучные методы компаративного и системного анализа, индукции и дедукции, логического сравнения и экспертных оценок. В дискуссионном ключе рассмотрены различные концепции финансового регулирования. На основе изучения официальных источников, мнений отечественных и зарубежных ученых обоснованы наиболее приемлемые для современного периода направления государственного финансового регулирования. Представлена совокупность методов и инструментов, рекомендуемых для использования в практике хозяйствования, указаны их характерные черты (достоинства и недостатки); показана ведущая роль государства в проведении скоординированной финансовой политики применительно к России и в рамках интеграционного объединения стран-членов ЕАЭС; сформулированы рекомендации по использованию инструментария финансового регулирования для преодоления последствий пандемического кризиса, стимулирования экономического роста и развития региональной экономической интеграции на евразийском пространстве.

### Ключевые слова

Компоненты государственного финансового регулирования, государственные доходы и расходы, стимулирование экономического роста, методы и инструменты финансового регулирования, экономическая и финансовая политика, особенности региональной евразийской интеграции.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-84-103

*Molchanov I.N., Molchanova N.P.*

## Government Financial Regulation in a Period of Increasing Global Instability

*Igor N. Molchanov* — DSc (Economics), Professor, Lomonosov Moscow State University; Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation,

E-mail: [9392940@gmail.com](mailto:9392940@gmail.com)

ORCID ID: [0000-0003-4252-2387](https://orcid.org/0000-0003-4252-2387)

*Natalia P. Molchanova* — DSc (Economics), Associate Professor, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [2520641a@gmail.com](mailto:2520641a@gmail.com)

ORCID ID: [0000-0002-3019-0672](https://orcid.org/0000-0002-3019-0672)

### Abstract

The article considers topical issues of state financial regulation in modern economic conditions. The specificity of this issue is largely related to the dynamics of global processes. The deterioration of key macroeconomic parameters, namely the decline in GDP growth rates, the fall in the income of economic entities, the growth of inflation and unemployment, and a decrease in the standard of living of the population initiated actions by the governments of different countries to take adequate measures to combat the spread of the new coronavirus infection. The need to develop a systematic understanding of the totality of financial regulation tools as part of three key components, each of which has its own tools — tax, budgetary and customs-tariff regulation is justified. General scientific methods of comparative and systems analysis, induction and deduction, logical comparison and expert judgment were used. Various concepts of financial regulation are discussed. Based on the study of official sources, opinions of domestic and foreign scientists, the most acceptable directions of state financial regulation for the modern period are substantiated. The set of methods and tools recommended for use in business practice, their characteristic features (advantages and disadvantages) are presented. The leading role of the state in pursuing a coordinated financial policy in relation to Russia and within the framework of the integration association of the EAEU member states is shown. Recommendations on the use of financial regulation tools to overcome the consequences of the pandemic crisis, stimulate economic growth and develop regional economic integration in the Eurasian space have been formulated.

### Keywords

Components of state financial regulation, government revenues and expenditures, stimulating economic growth, methods and instruments of financial regulation, economic and financial policy, features of regional Eurasian integration.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-84-103

### Введение

Финансовое регулирование является составной частью государственного экономического регулирования и в широком понимании предназначено для стабилизации финансово-хозяйственной деятельности экономических субъектов (публично-правовых образований, коммерческих и некоммерческих организаций, домохозяйств и индивидуальных предпринимателей). Рекомендуемые для практического использования методы и инструменты финансового регулирования разрабатываются экономической наукой применительно к сферам и звеньям финансовой системы, а область их использования весьма обширна и охватывает деятельность по организации и управлению финансами. Финансовое регулирование присущими ему

средствами исполняет функции по реализации ключевых задач и мероприятий экономической политики в общегосударственном масштабе. К достоинствам методов финансового регулирования относится учет различных аспектов экономического развития — отраслевого, пространственного и социального. Применяемые на практике инструменты финансового регулирования направлены на обеспечение финансовой устойчивости, стимулируют объединительные тенденции в деятельности различных групп экономических субъектов. Региональные интеграционные процессы на евразийском пространстве объективно усиливают роль межгосударственной направленности финансового регулирования, выступают стимулом ускорения развития для России и сопредельных государств, становятся акселератором деятельности в мировом сообществе. Современный период преодоления последствий пандемии COVID-19 способствует организации слаженного взаимодействия стран-партнеров в рамках торговых и инвестиционных объединений, развитию международного сотрудничества и стимулированию экономического роста. В разрабатываемом обширном комплексе неотложных задач, которые предстоит реализовать участникам Евразийского экономического союза (ЕАЭС), важное место занимает более активное применение методов и инструментов финансового регулирования.

#### ***Методология исследования. Основные понятия***

*Сущность финансового регулирования.* В научной литературе финансовое регулирование в масштабах национальной экономики традиционно рассматривается как процесс перераспределения финансовых ресурсов из одних сфер, отраслей и территорий в другие. Такая деятельность осуществляется целенаправленно правомочными органами управления финансами и обусловлена объективными причинами, в числе которых ключевая — необходимость обеспечения экономических субъектов финансовыми ресурсами. В федеративных государствах роль финансового регулирования проявляется на различных уровнях управления и в современных экономических условиях имеет тенденцию к росту [Greer, Gonzales 2017]. Для периода глобальных трансформационных изменений характерно повышенное внимание к выбору и практическому применению методов и инструментов государственного финансового регулирования, а также определению участия в этом процессе органов управления публично-правовыми образованиями. Как показывает практика, применение инструментария налогового и неналогового (бюджетного и таможенно-тарифного) регулирования становится наиболее эффективным при максимальном задействовании конкурентных факторов какой-либо территории либо отрасли национальной экономики и учете объективно протекающих социальных процессов.

Из представленного видения проблемы вытекает понимание того, что в самом финансовом регулировании сочетаются два вектора воздействия, практически противоположные по своей направленности: финансовое стимулирование и финансовое сдерживание. Принимая во внимание ограниченность бюджетных средств, Правительство Российской Федерации должно обеспечить селективный, «точечный» подход, поскольку экономика (экономическое пространство) имеет сложную отраслевую и территориальную структуру, но при этом функционирует в объективных условиях цикличности и изменчивости мировых хозяйственных связей. Под влиянием динамики фаз экономического цикла и конъюнктурных колебаний рынка закономерно возникают потребности в постоянном обновлении применяемого регуляторного инструментария. Результаты разрабатываемых мер и предпринимаемых в области финансового регулирования действий проявляются в динамике (позитивной либо негативной) важнейших макроэкономических показателей, отражающих состояние экономики (объем произведенного ВВП, размер государственного долга, уровень инфляции) и сбалансированность государственного (федерального) бюджета (изменение первичного бюджетного дефицита/профицита).

*Субъекты финансового регулирования.* В теоретических исследованиях единым субъектом экономики выступает государство. В научных трудах об организации финансов учитывается конституционное устройство страны, предметно детализируются субъекты финансовых отношений. Публичные финансовые органы, относимые к тому или иному уровню управления, осуществляют деятельность, связанную с формированием и использованием государственных финансовых ресурсов. В России функции управления публичными финансами, координации деятельности соответствующих органов на различных ступенях иерархии исполняет Министерство финансов Российской Федерации. Ежегодно вырабатывается официальный документ, в котором в концентрированном виде отражаются итоги реализации единой экономической политики и ее основных элементов, вскрываются существующие острые проблемы и предоставляется для обсуждения комплекс мер по совершенствованию финансовой политики на предстоящий плановый год и среднесрочную перспективу<sup>1</sup>. В условиях глобализации экономических и социальных процессов все большую роль играют наднациональные органы, которым приданы права распоряжения и управления

---

<sup>1</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_364178/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_364178/) (дата обращения: 01.02.2021).

финансовыми ресурсами различных союзов (политических, экономических, инвестиционных, таможенных, валютных и др.). В ЕАЭС создана и функционирует Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) как постоянно действующий регулирующий орган, основное назначение которого — согласование деятельности стран-участниц и обеспечение условий функционирования ЕАЭС, разработка предложений по дальнейшему развитию интеграции. К числу актуальных задач, которыми занимается ЕЭК, относятся формирование общего финансового рынка, проведение согласованной финансовой политики, создание сбалансированной системы методов финансового регулирования в рамках данного регионального экономического объединения<sup>2</sup>.

*Финансовое регулирование и финансовая политика.* Существуют различные мнения относительно составных частей финансового регулирования. В ряде информационных источников и публикаций финансовое регулирование представлено двумя сферами: налоговой и неналоговой, а денежно-кредитное регулирование выделено в отдельную сферу [Бюджетно-налоговые и денежно-кредитные инструменты... 2021]. Данное методологическое построение представляется вполне обоснованным и конструктивным, поскольку затрагивает принципиально разные предметные области: финансовое регулирование связано с финансовыми отношениями экономических субъектов, а денежно-кредитное регулирование — с их денежными и кредитными отношениями. Есть и более сложные конструкции, состоящие из достаточно широкого круга элементов. Некоторые авторы в состав финансового регулирования относят денежно-кредитное, валютное, долговое, инвестиционное и некоторые другие виды экономического регулирования [Миркин 2011]. На наш взгляд, названные элементы имеют вполне самостоятельное значение и по спектрам своего применения выходят за пределы собственно финансового регулирования, отражая общее представление о достаточно обширной сфере научных исследований и хозяйственной практики — государственном регулировании экономики.

---

<sup>2</sup> Концепция формирования общего финансового рынка Евразийского экономического союза. Утверждена Решением Высшего Евразийского экономического совета от 1 октября 2019 г. № 20 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=ADF6775E7EC6D0D630EB3D77CFCE2D67&req=doc&base=LAW&n=334585&dst=100015&fld=134&REFFIELD=134&REFDST=100070&REFDOC=375194&REFBASE=LAW&stat=refcode%3D16876%3Bdstident%3D100015%3Bindex%3D89#9oexeg1eeu> (дата обращения: 01.02.2021).

Между экономическим и финансовым регулированием существуют определенные взаимосвязи и взаимозависимости. Финансовое регулирование традиционно является составной частью государственного (экономического) регулирования. Развитие международных связей и глобализация межгосударственных экономических отношений, высокая востребованность и одновременно дефицитность финансовых ресурсов обуславливают целесообразность углубления финансового регулирования, расширения и укрепления применяемого в данной области инструментария. В свете изложенного, наряду с налоговым и неналоговым (бюджетным и долговым) регулированием, вполне правомерным и своевременным представляется выделение таможенно-тарифного регулирования в качестве самостоятельного структурного элемента финансового регулирования с присущим ему специальным методическим обеспечением.

Согласно целям и задачам государственного регулирования проводится государственная экономическая политика, в которую Правительством Российской Федерации могут вноситься коррективы под влиянием динамически изменяющихся макроэкономических факторов, в зависимости от складывающихся условий функционирования хозяйства. В широком понимании системная (общая) экономическая политика включает обширный перечень направлений, в составе которых выделяются различные формы (виды) политики — промышленная, научно-техническая (инновационная), структурная, инвестиционная, региональная, финансовая, денежно-кредитная, ценовая, антиинфляционная, институциональная, антимонопольная, стабилизационная, отраслевая, социальная, внешнеэкономическая [Молчанова, Молчанов 2020, 24–25; 266]. В новейших информационных источниках представлено узкое понимание, согласно которому в единую экономическую политику входят всего три вида политики: финансовая (бюджетная, налоговая, таможенно-тарифная), монетарная (денежно-кредитная) и структурная<sup>3</sup>.

*Векторы трансформации экономической и финансовой политики.* По мере развития экономики и в зависимости от динамики изменений ее состояния эволюционируют целевые установки экономической политики. В свете происходящих в современном мире глобальных процессов вполне обоснованным и своевременным представляется внесение корректив в ключевую задачу экономической политики. Так, в течение 2019 г. и в начале (январе – феврале) 2020 г. в центре внимания проводимой

---

<sup>3</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_364178/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_364178/) (дата обращения: 01.02.2021).

Российским государством экономической политики было «содействие достижению национальных целей развития страны посредством обеспечения устойчивых темпов роста экономики и расширения потенциала сбалансированного развития»<sup>4</sup>. В последующие месяцы 2020 г. (март – декабрь) под влиянием непредвиденных обстоятельств (пандемия новой коронавирусной инфекции) экономическая политика была переориентирована на «содействие борьбе с пандемией и ее последствиями посредством создания условий для быстрого восстановления экономики с минимальными потерями для потенциала развития»<sup>5</sup>. Нужно подчеркнуть, что все страны-участницы ЕАЭС столкнулись с аналогичными обстоятельствами и вынуждены были применять, руководствуясь имеющимися ресурсами и возможностями, финансово-экономические меры противодействия пандемическому кризису.

Ввиду исключительно высокой важности финансовую политику целесообразно рассматривать в качестве базового элемента общей экономической политики. В научной литературе видение финансовой политики постепенно видоизменяется: если ранее в ее структуре выделялось два основных элемента — налоговая и неналоговая (бюджетная) политики, то в настоящее время формируется ее понимание в составе трех видов — бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной. Важно подчеркнуть, что выделение таможенно-тарифной политики в самостоятельный структурный элемент свидетельствует об усилении внимания к данной области финансовой политики, что, в свою очередь, инициирует необходимость расширения и укрепления применяемого инструментария таможенно-тарифного регулирования, выделение его как самостоятельного компонента в составе финансового регулирования [Молчанова, Молчанов 2020, 91–102].

### ***Результаты анализа и обсуждения***

*Новые реалии экономического развития и необходимость их учета в деятельности по государственному регулированию.* В нестабильных макроэкономических условиях 2020 г. изменения нормативно-правового характера затронули все составные части экономической политики и, соответственно, элементы государственной финансовой политики. Так, в отношении сохранения устойчивости бюджетов бюджетной системы были разработаны превентивные меры по двум важнейшим направлениям.

---

<sup>4</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов. С. 4 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_364178/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_364178/) (дата обращения: 01.02.2021).

<sup>5</sup> Там же. С. 4.

Во-первых, по сохранению предсказуемой и устойчивой экономической среды. Важным элементом достижения данного соответствия стало обеспечение невосприимчивости внутренних условий хозяйствования по отношению к внешней рыночной конъюнктуре. Следует отметить, что принятию согласованного решения в отношении бюджетной политики во многом способствовало строгое следование «бюджетным правилам», к которым относятся принципы управления такими ключевыми общеэкономическими параметрами, как отношение бюджетных доходов к ВВП, отношение бюджетных расходов к ВВП, отношение бюджетного дефицита к ВВП, отношение государственного долга к ВВП [Слепов, Чалова 2017, 2319]. Целью введенных в 2017 г. «бюджетных правил» было формирование предсказуемых макроэкономических условий и снижение зависимости государственных финансов от цен на энергоносители. Данные «правила», ориентированные на снижение подверженности экономики конъюнктуре сырьевых рынков, положительно повлияли на повышение устойчивости бюджетной системы и вполне успешно применялись до начала пандемического кризиса.

Во-вторых, по подготовке арсенала средств и условий по их практическому применению для обеспечения контр-циклической направленности бюджетной политики. Заявленная цель состояла в противодействии краткосрочному падению деловой активности и снижению негативного влияния данного фактора на экономическое развитие в перспективном периоде. Подчеркнем: именно по результатам предпринятых на макроуровне мер по достижению ценовой и финансовой стабильности стал возможным переход к проведению эффективной контр-циклической финансовой политики в целом и ее важнейшего элемента — бюджетной политики. Таким образом, в изменившихся экономических условиях финансовая политика сохранила ряд важных принципов и ориентацию на решение характерных для ее реализации задач.

*2020–2021 гг.: состояние экономической нестабильности и предпринимаемые действия по нормализации ситуации.* Согласно экспертному мнению, существенное падение деловой активности стало следствием «двойного шока» — со стороны предложения и со стороны спроса. Вынужденное (либо временное) прекращение работы определенной частью предпринимательского сектора было связано с официально вводимыми ограничениями либо нарушениями производственных цепочек. По оценке, в объеме мировой торговли в глобальном масштабе за 2020 г. наблюдалось снижение на 9,2%; в потреблении услуг — до 30% вследствие значительного сокращения транспортных услуг, особенно авиационного транспорта и туризма, а также некоторых

профессиональных услуг<sup>6</sup>. В числе причин существенного сокращения объемов услуг отмечается снижение потребительской уверенности и вынужденного (или добровольного) социального дистанцирования. Падение инвестиций в реальном секторе произошло по причинам уменьшения спроса, перебоев в поставках, высокой неопределенности прогнозов и мнений экспертов о возможных вариантах развития ситуации.

Следствием снижения экономической активности стало сокращение занятости: по итогам 2020 г. потери рабочего времени в мире в связи с пандемией составили 8,8% (эквивалентно 255 млн рабочих мест на условиях полной занятости, то есть при 48-часовой рабочей неделе). Это почти в четыре раза больше, чем во время мирового финансового кризиса 2009 года<sup>7</sup>. В различных исследованиях отмечаются общие для всех государств негативные последствия пандемического кризиса: рост безработицы и снижение занятости, переход на дистанционные формы работы, резкое падение объемов национального производства и, как результат, закрытие либо ограничение времени работы организаций (предприятий), сокращение доходов и покупательной способности домохозяйств и др. [Wildman et al. 2021, 7]. Для поддержки населения и компаний реального сектора правительствами стран были разработаны меры по снижению налогов и отсрочке их выплаты, расширению программ государственных гарантий, увеличению прямых бюджетных расходов. Общемировой объем стабилизационных мер, реализованных в предпринятых правительствами стран мира действиями по трем ключевым направлениям (здравоохранение, население, компании и отрасли), превысил 11 трлн долларов США<sup>8</sup>.

В течение 2020 г., в период распространения пандемии коронавирусной инфекции, произошло резкое падение спроса на нефть. Согласно прогнозам, в 2021–2022 гг. ситуация будет постепенно нормализовываться. Однако есть и противодействующие этому факторы: сохраняется вероятность повторения неблагоприятной эпидемиологической ситуации и введения в связи с этим карантинных мероприятий в разных частях Земного шара; сложно прогнозировать темпы развития и распространения энергоэффективных технологий; активное продвижение глобальной климатической повестки инициирует ускоренный переход на возобновляемые и

---

<sup>6</sup> Портанский А.П. Мировая торговля снизится в 2020 г. меньше, чем ожидалось // ИМЭМО [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imemo.ru/news/events/text/mirovaya-torgovlya-snizitsya-v-2020-g-menyshe-chem-ozhidalosy> (дата обращения: 01.02.2021).

<sup>7</sup> МОТ: Восстановление после беспрецедентного кризиса на рынке труда может оказаться неустойчивым и неравномерным // Международная организация труда [Электронный ресурс]. URL: [https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS\\_767344/lang--ru/index.htm](https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_767344/lang--ru/index.htm) (дата обращения: 02.02.2021).

<sup>8</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов. С. 28 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_364178/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_364178/) (дата обращения: 01.02.2021).

альтернативные источники энергии; отмечается изменение потребительских привычек, проявившееся в снижении спроса на моторное топливо при переходе сотрудников на удаленную работу.

Еще один важный вопрос — изменение стратегических приоритетов в потреблении нефти и нефтепродуктов, что инициирует перестройку операционной деятельности компаний и их переход на углеродную нейтральность. Все это означает снижение потребления угля и нефти и, соответственно, количественное сокращение выбросов углеводородов. В этой связи поддержание цен на углеводородное сырье на приемлемом уровне — чрезвычайно важный фактор стабильного функционирования экономики России. Соглашение между крупнейшими производителями (ОПЕК+) в совокупности со снижением объемов коммерческой добычи в ряде стран априори будет способствовать стабилизации нефтяных цен в глобальном масштабе.

Анализ мер для выхода из сложившейся ситуации, предпринимаемых разными странами, приводит к выводу о стратегической важности согласованных и последовательно проводимых Правительством России мер по соблюдению сбалансированных принципов бюджетной политики, которые в совокупности со смягчением денежно-кредитной (монетарной) политики способствуют последовательному достижению экономической и финансовой стабильности. Строгое следование установленным «бюджетным правилам» помогает созданию условий для преодоления шоков, связанных с конъюнктурой сырьевых рынков. Применение прозрачных и понятных условий, в свою очередь, действует в направлении локализации волатильности нефтяных цен, и именно это позволяет обеспечить устойчивость государственных финансов и национальной экономики в целом.

Помимо этого, в 2020 г. были предприняты действия по нейтрализации непредвиденных шоков, не связанных с конъюнктурой сырьевых рынков. Правительство Российской Федерации организовало плодотворное сотрудничество по укреплению системы здравоохранения, реализации антикризисных программ поддержки предпринимательской деятельности и сохранению доходов домохозяйств. Эта работа была проведена по ряду ключевых направлений, включающих весьма существенные меры в отношении расходов граждан, малого и среднего бизнеса как наиболее уязвимого сегмента рынка, отраслей и компаний, временно приостановивших деятельность, бюджетов регионов и внебюджетных фондов. Объем государственной поддержки в 2020 г. в рамках антикризисных программ составил более 4,5% ВВП<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов. С. 6 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_364178/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_364178/) (дата обращения: 01.02.2021).

Наряду с названными выше мерами, проводимой в целях преодоления пандемического кризиса контр-циклической бюджетной политикой предусмотрены возможности для эффективного применения следующих стабилизирующих механизмов:

- 1) увеличение расходов в пределах размера резервного фонда;
- 2) замещение выпадающих ненефтегазовых доходов бюджета дополнительными заимствованиями;
- 3) проведение долговой политики, контр-циклической по отношению к внешним условиям.

Чрезвычайный характер и масштабность возникших в период пандемии проблем инициировали проведение ряда специальных мероприятий по поддержке регионов, что отразилось на снижении бюджетных доходов. В целом совокупный размер государственной поддержки бизнеса и населения, получивший название «фискального импульса», составил в 2020 г. более 9,0% ВВП<sup>10</sup>.

*Новации в 2021 г. и на перспективный период.* Антикризисные меры, предпринятые Правительством Российской Федерации в 2020 г., сохраняют свое значение и направленность в 2021 г. Восстановлению экономики способствует исполнение Общенационального плана действий, в котором систематизированы мероприятия по повышению занятости, росту доходов, структурным изменениям в экономике<sup>11</sup>. В условиях сохраняющихся рисков макроэкономической нестабильности значение имеет управление средствами Фонда национального благосостояния (ФНБ). По состоянию на 01.02.2021 объем ФНБ составил 179,0 млрд долл. США (13 649,30 млрд рублей), или 11,8% ВВП. Для сравнения: на начало 2020 г. объем ФНБ был значительно ниже — 125,56 млрд долл. США (7 773,06 млрд рублей), или 6,8% ВВП<sup>12</sup>. Следует указать на положительную тенденцию: за период с 01.01.2020 по настоящее время наблюдается существенное увеличение объема средств Фонда, а также его удельного веса в составе ВВП, несмотря на сложную макроэкономическую ситуацию.

---

<sup>10</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов. С. 6 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_364178/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_364178/) (дата обращения: 01.02.2021).

<sup>11</sup> Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике (одобрен на заседании Правительства РФ 23 сентября 2020 г. (протокол N 36, раздел VII) N П13-60855 от 2 октября 2020 г.) // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74678576/> (дата обращения: 01.02.2021).

<sup>12</sup> Фонд национального благосостояния. Статистика (дата публикации: 02.03.2021) // Минфин России [Электронный ресурс]. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/nationalwealthfund/statistics/?id\\_65=27068-obem\\_fonda\\_natsionalnogo\\_blagosostoyaniya](https://minfin.gov.ru/ru/performance/nationalwealthfund/statistics/?id_65=27068-obem_fonda_natsionalnogo_blagosostoyaniya) (дата обращения: 05.03.2021).

Дальнейшее улучшение ситуации возможно на основе рекомендаций о целесообразности «переориентации части инвестиций ФНБ в российскую экономику при сохранении некоторых вложений за рубежом для минимизации риска» [Соляникова, Бондаренко 2019, 66]. Для решения данной задачи наиболее приемлемы следующие меры:

- 1) инвестирование «в высоколиквидные активы с низким уровнем риска для обеспечения возможности их быстрой мобилизации с целью покрытия дефицита федерального бюджета»;
- 2) вложение «в высокодоходные рискованные ценные бумаги российских и иностранных эмитентов»;
- 3) в целях «снижения зависимости доходов бюджетов разного уровня от конъюнктуры рынка перечисление части налогов в ФНБ, что позволит сохранить контр-циклический характер бюджетной политики» [Там же, 66].

Под влиянием происходящих глобальных событий федеральный бюджет по итогам 2020 г. выполнен с дефицитом 4,1 трлн рублей (3,8% ВВП). Такое положение сложилось вследствие ряда факторов внешнего и внутреннего характера, которые негативно повлияли на сбалансированность доходов и расходов этого крупнейшего централизованного денежного фонда, находящегося в распоряжении Правительства. По заявлению министра финансов России А.Г. Силуанова, полученный в 2020 г. от проведения контр-циклической бюджетной политики результат оказался «лучше ожидаемого и достигнут в первую очередь благодаря более динамичному поступлению нефтегазовых доходов»<sup>13</sup>.

Необходимость поддержки федерального бюджета и бюджетной системы в целом в сбалансированном состоянии обусловила особенности проведения бюджетной политики в 2021 г. Ее ключевой задачей является наблюдение за динамикой государственных расходов. Зарубежные исследователи указывают на многогранность данного понятия; некоторые авторы отождествляют государственные и публичные расходы [Shusheng et al. 2017]. В ряде работ отмечается важность принятия превентивных мер в управлении расходами бюджетов, обращается внимание на потребность в их всестороннем нормативно-правовом обеспечении [Przekota,

---

<sup>13</sup> Дефицит федерального бюджета превысил четыре триллиона рублей в 2020 году // Агентство аналитической информации ПРАЙМ [Электронный ресурс]. URL: <https://1prime.ru/macroeconomics/20210121/832859587.html> (дата обращения: 06.03.2021).

Lisowska 2016]. В российских публикациях подчеркивается необходимость концентрации усилий на повышении эффективности планирования и контроля бюджетных расходов. Сохранение стимулирующего характера бюджетной политики, предполагающей «приведение структуры бюджетных расходов к новым реалиям, накопление резервов, снижение доли неэффективного госсектора, обеспечение развития экономики и расширение ее потенциала» [Косов 2018, 713], представляется наиболее предпочтительным вариантом из совокупности предлагаемых разными авторами мер по управлению государственными финансами. Пути достижения макрофинансовой стабильности весьма разнообразны, для их реализации важно следовать положениям стратегического планирования, основываясь на особой роли финансовых методов и инструментов, обеспечивающих концентрацию бюджетных средств в рамках приоритетных направлений их расходования [Буздалина 2020, 237].

По результатам исследования можно сделать вывод о своевременности более тесной увязки методологии (принципов, методов, методик, технологий, логики формирования документов) программно-целевого и бюджетного планирования; необходимо стремиться к достижению большей согласованности практических вопросов разработки государственных (муниципальных) программ и бюджетов бюджетной системы.

Контр-циклическая направленность бюджетной политики в период ликвидации последствий пандемии COVID-19 проявляется в постепенном восстановлении деловой активности, продолжении (либо завершении) финансирования ряда антикризисных программ, реализующих меры временной поддержки граждан, отраслей и экономики в целом. Так, на 2021 г. выделено финансирование на восстановление занятости и доходов населения, поддержание роста экономики и долгосрочных структурных изменений, эквивалентное по объему 1,1% ВВП. Для реализации указанной цели повышен размер структурного первичного дефицита федерального бюджета в 2021 г. до 1,3% ВВП, источником финансирования которого станут дополнительные государственные заимствования. Преимущество предпринимаемых действий предполагается сохранить на перспективный период 2022–2023 гг.

В качестве важной антикризисной меры Министерством финансов Российской Федерации предусматривается увеличение предельного уровня расходов федерального бюджета на размер выпадающих базовых нефтегазовых доходов<sup>14</sup>, возникающих в связи с ограничениями на добычу нефти, введенными многосторонним соглашением ОПЕК+. Принятое крупнейшими странами-производителями нефти решение существенно влияет на поступление нефтегазовых доходов в федеральный бюджет. Согласно оценкам, выпадающие нефтегазовые доходы при базовой цене на нефть составляют 555 млрд рублей (2020 г.), 625 млрд рублей (2021 г.). Решение данной проблемы в рамках «бюджетных правил» предусматривает финансирование соответствующего увеличения предельного уровня расходов за счет средств ФНБ. Нужно отметить, что данная ситуация развивается под влиянием временного отклонения объема добычи нефти от уровня рыночного равновесия и поэтому предусмотрен механизм, корректирующий порядок расчета базовых нефтегазовых доходов на данный период, а именно с использованием выполненных ранее прогнозных проектировок (на 2020–2022 гг.). Такой подход обеспечивает компенсацию возможных потерь федерального бюджета, сглаживает влияние временного ограничения добычи нефти на уровень предельных расходов главного финансового плана страны и на весь нефтегазовый сектор, способствует восстановлению экономики. Согласно прогнозным оценкам, к 2022 г. возможен выход на уровень структурного первичного дефицита федерального бюджета в объеме 585 млрд рублей<sup>15</sup>.

*Перспективы выхода из стагнации и перехода к экономическому росту.*

В научном сообществе обсуждаются рекомендации, каким образом возможно удержание экономики от спада. Одно из предложений состоит в создании условий для развития государственного потребления [Моисеев 2017, 109]. Тесная связь доходов экономики с бюджетными доходами и прямо пропорциональная зависимость между ними обуславливают высокую важность выбора способа финансирования государственных расходов. Доктор экономических наук А.К. Моисеев полагает, что распространенная в ряде зарубежных стран практика использования кредитных ресурсов (например, посредством региональных займов в коммерческих банках) неприемлема для российской

---

<sup>14</sup> Базовый объем нефтегазовых доходов федерального бюджета отражает долгосрочный равновесный уровень поступления рентных доходов. Рассчитывается исходя из базовой цены на нефть, определяемой как 40 долл. США / барр. в ценах 2017 г. (с ежегодной индексацией на 2%).

<sup>15</sup> Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов // Министерство экономического развития РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/956cde638e96c25da7d978fe3424ad87/Prognoz.pdf> (дата обращения: 01.02.2021).

экономики, функционирующей в сложных кризисных условиях. Один из предпочтительных вариантов — «дать бизнесу заработать свои доходы и сохранить их. Необходимо сдерживать доходы финансовой системы и монополизированных отраслей с помощью регулирования цен (ставок) и отпустить цены, а значит, и доходы высоко конкурентных отраслей» [Там же, 109–110].

В среднесрочной перспективе предполагается стабилизация ежегодных темпов прироста ВВП на уровне выше 3%; прогнозируется постепенное снижение безработицы: 5,2% (2021 г.), 4,7% (2022 г.), 4,6% (2023 г.); рост экономической активности; восстановление реальных располагаемых доходов населения на уровне 2,4–2,5% в 2022–2023 гг.<sup>16</sup> В свете прогнозируемых Минэкономразвития России макроэкономических параметров на период 2021–2023 гг., а также с учетом мнений бизнес-сообщества можно представить приемлемыми для реализации следующие антикризисные меры, ориентированные на восстановление спроса в разрезе номенклатурных позиций либо перспективных ассортиментных групп товаров, с учетом масштабов проведения реструктуризации экономики.

Прежде всего, в защите нуждается внутренний рынок. Сохраняется актуальность налаживания процесса получения и реинвестирования доходов предпринимательским сектором; какие инструменты предпочтительно применять для поддержания приемлемого для инвесторов и бизнеса курса отечественной валюты. Требуют дальнейшего обсуждения и принятия соответствующих решений преференциальные меры для обеспечения доступности кредитных средств по приемлемым ставкам в целях расширения выпуска. Согласно экспертным рекомендациям, приемлемый для предпринимателей диапазон — между индексом потребительских цен (ИПЦ) и индексом цен производителей (ИЦП)<sup>17</sup>. Динамика ИПЦ (по макроэкономическому прогнозу Российской Федерации) составляет 3,7% (2021 г.), 4,0% (2022 г.), 4% (2023 г.)<sup>18</sup>. И, наконец, в научном сообществе обсуждается целесообразность возврата к инструментам индикативного планирования. Например,

---

<sup>16</sup> Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов // Министерство экономического развития РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/956cde638e96c25da7d978fe3424ad87/Prognoz.pdf> (дата обращения: 01.02.2021).

<sup>17</sup> ИЦП — показатель среднего уровня изменения цен на сырье, материалы и товары промежуточного потребления относительно базисного периода. Используется для пересчета в сопоставимые цены максимально детализированных компонентов валового национального продукта (ВНП).

<sup>18</sup> Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов // Министерство экономического развития РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/956cde638e96c25da7d978fe3424ad87/Prognoz.pdf> (дата обращения: 01.02.2021).

для лучшей организации работы в рыночных условиях предпринимательскому сектору следует ориентироваться на индикаторы спроса, которые формируются посредством обобщения данных о производственных цепочках.

Объектом особого внимания остаются вопросы монетарной политики, решения об ужесточении или смягчении которой принимаются Центробанком; инфляции; изменения стоимостных пропорций в экономике; принятия решений об условиях и объемах предоставления кредитных ресурсов банковским и корпоративным структурам; методологии расчетов спроса хозяйствующих субъектов на деньги (например, на заемные средства). Все эти актуальные аспекты, относящиеся к организации деятельности хозяйствующих субъектов, находятся в ведении денежно-кредитной политики как одного из ключевых элементов общей экономической политики.

В отношении реализации структурной политики следует обратить внимание на необходимость всемерного задействования потенциала оборонно-промышленного комплекса (ОПК) и атомной отрасли, поскольку именно они «могут стать центром развития ключевых компетенций в области развития базовых технологий в рамках цифровой экономики» [Посткризисное восстановление... 2020, 89]. Это обусловлено как характером функционирования и особенностями технологических процессов, так и возможностями для финансового контроля внутри ОПК, что создает возможности для создания высокоэффективных платформенных решений в области управления производством и их тиражирования в гражданский сектор. Реализация заявленных целевых установок может стать более продуктивной при условии привлечения дополнительного финансирования со стороны предпринимательского сектора, а также повышения результативности российского сектора научных исследований и разработок. Решению данной задачи может способствовать улучшение организации деятельности сырьевого сектора в направлении увеличения внутреннего спроса на продукцию высоко- и среднетехнологичных производств в целях создания мультипликативных макроэкономических эффектов, сокращения импорта наукоемких инновационных технологий. В этих условиях возрастает значение стабильного финансирования государственных программ (в среднесрочном горизонте планирования) в целях снижения рисков, связанных с разработкой инновационных технологических решений. Рекомендацией для развития высокотехнологического гражданского сектора становится ориентация «не только на импортозамещение, но и на увеличение экспорта, особенно в страны АТР и Ближнего Востока» [Там же, 90]. Конструктивными перспективами представляются: развитие кооперации в рамках ЕАЭС, других формирующихся

торговых и инвестиционных союзов; создание на территории России конкурентоспособных технологий и конечных производств; встраивание дружественных стран в российские цепочки добавленной стоимости; проведение политики импортозамещения в конкурентных секторах национальной экономики.

### **Заключение**

*Реализация национальных целей развития — ключевая общегосударственная задача.* Президентом Российской Федерации определены национальные цели, относящиеся к созданию условий для сохранения здоровья, развития человеческого капитала и благополучия граждан, создания комфортной среды для их жизни и труда, раскрытия предпринимательского потенциала и цифровой трансформации. Для достижения указанных ключевых целей сформулированы стратегические ориентиры: стабильная и предсказуемая макросреда, повышение объема и качества инвестиций, исполнение национальных проектов, эффективное государственное управление. Необходимость реализации национальных целей развития России обуславливает структурные изменения в финансовой политике. Они относятся к повышению результативности двух важнейших направлений финансового регулирования: налогов (развития налоговой системы) и бюджета (повышения эффективности государственных расходов).

Вопросы совершенствования налоговой системы находятся в центре внимания Правительства Российской Федерации. Вместе с проведением маневра за счет сбалансированного снижения налогов на труд для малого и среднего бизнеса предусмотрены новации по налоговым льготам и распределению природной ренты при добыче нефти и других полезных ископаемых, изменению подходов в налогообложении доходов.

В части улучшения использования бюджетных средств, наряду с проведением мониторинга как инструмента наблюдения и контроля за ходом исполнения национальных проектов, требуется разработка и реализация комплекса мер. В состав первой группы предпочтительно было бы включить меры операционного уровня, ориентированные на получение непосредственного (и измеримого) эффекта в краткосрочном периоде. В данном аспекте одной из приемлемых форм может стать разработка рабочих планов федеральных и региональных программ и проектов. Ценность этих документов состоит в более детальном представлении этапов выполнения работ и конечных результатов по конкретным объектам, с установлением ответственных исполнителей (держателей соответствующих контрактов). Во второй группе желательно

было бы сконцентрировать меры стратегического уровня, направленные на улучшение управления бюджетными расходами в долгосрочной перспективе исходя из их народнохозяйственной целесообразности.

В современный период трансформационных преобразований возрастает роль финансового регулирования как мощного инструмента воздействия государства на экономику и социальную сферу в целях предотвращения различного рода диспропорций (как уже имеющих, так и потенциально возможных). Финансовое регулирование осуществляется в условиях рыночной среды посредством маневрирования финансовыми ресурсами. В процессе финансового регулирования хозяйствующим субъектам создаются возможности как для роста и развития, так и для ограничения деятельности в зависимости от объективно складывающихся внешних и внутренних макроэкономических условий. Финансовая политика имеет достаточно сложное структурное построение и направленность на три сферы воздействия: бюджетную, налоговую и таможенно-тарифную. Для успешного решения накопившихся в финансовой системе проблем необходимо развитие общественного воспроизводства, масштабное задействование ресурсного потенциала национальной экономики в сочетании с наиболее полной и последовательной реализацией преимуществ кооперации и взаимовыгодного сотрудничества государств партнеров мирового сообщества.

#### **Список литературы:**

Буздалина О.Б. Развитие отдельных финансовых инструментов бюджетного планирования // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 1. С. 233–240. DOI: [10.24411/2073-0454-2020-10052](https://doi.org/10.24411/2073-0454-2020-10052).

Бюджетно-налоговые и денежно-кредитные инструменты достижения финансовой стабильности и обеспечения экономического роста / под ред. М.А. Абрамовой. М.: Кнорус, 2021.

Косов М.Е. Сравнительный анализ основных направлений денежно-кредитной и бюджетной политик // Финансы и кредит. 2018. Т. 24. № 3. С. 709–721. DOI: <https://doi.org/10.24891/fc.24.3.709>.

Миркин Я.М. Финансовое будущее России: экстремумы, бумы, системные риски. М.: GELEOS Publishing House; Кэпитал Трейд Компани, 2011.

Моисеев А.К. Макрофинансовая политика экономического роста. М.: Научный консультант, 2017.

Молчанова Н.П., Молчанов И.Н. Экономическая и финансовая политика: научные основы и практические аспекты. М.: МАКС Пресс, 2020.

Посткризисное восстановление экономики и основные направления прогноза социально-экономического развития России на период до 2035 г.: научный доклад / под ред. члена-корреспондента РАН А.А. Широва. М.: Наука, 2020.

Слепов В.А., Чалова А.Ю. Единые финансовые правила бюджетной и денежно-кредитной политики как направление их интеграции // Финансы и кредит. 2017. Т. 23. № 39. С. 2318–2328. DOI: <https://doi.org/10.24891/fc.23.39.2318>.

Соляникова С.П., Бондаренко Н.О. Тенденции развития суверенных фондов как инструмента бюджетной политики // Экономика. Налоги. Право. 2019. Т. 12. № 1. С. 57–67. DOI: 10.26794/1999-849X-2019-12-1-57-67.

Greer J.L., Gonzales O. Community Economic Development in the United States. New York: Palgrave Macmillan, 2017.

Przekota G., Lisowska A. The Reaction of Private Spending and Market Interest Rates to the Changes in Public Spending // Foundations of Management. 2016. Vol. 8. P. 203–210. DOI: <https://doi.org/10.1515/fman-2016-0016>.

Shusheng W., Bin L., Qiaoling N., Chao C. Government Expenditure, Corruption and Total Factor Productivity // Journal of Cleaner Production. 2017. Vol. 168. Is. 1. P. 279–289.

Wildman J.L., Nguyen D.M., Duong N.S., Warren C. Student Teamwork during COVID-19: Challenges, Changes, and Consequences // Small Group Research. 2021. Vol. 52. Is. 2. DOI: <https://doi.org/10.1177/1046496420985185>.

Дата поступления: 04.02.2021

#### **References:**

Abramova M.A. (ed.) (2021) *Byudzhethno-nalogovye i denezhno-kreditnye instrumenty dostizheniya finansovoj stabil'nosti i obespecheniya ekonomicheskogo rosta* [Budgetary and monetary instruments to achieve financial stability and ensure economic growth]. Moscow: Knorus.

Buzdalina O.B. (2020) Development of Separate Financial Instruments of Budget Planning. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*. No. 1. P. 233–240. DOI: [10.24411/2073-0454-2020-10052](https://doi.org/10.24411/2073-0454-2020-10052).

Greer J.L., Gonzales O. (2017) *Community Economic Development in the United States*. New York: Palgrave Macmillan.

Kosov M.E. (2018) A Comparative Analysis of Principal Directions of Monetary and Fiscal Policies. *Finansy i kredit*. Vol. 24. No. 3. P. 709–721.

DOI: <https://doi.org/10.24891/fc.24.3.709>.

Mirkin Ya.M. (2011) *Finansovoye budushcheye Rossii: ekstremumy, bumy, sistemnyye riski* [The financial future of Russia: extremes, booms, systemic risks]. Moscow: GELEOS Publishing House; Capital Trade Company.

Moiseev A.K. (2017) *Makrofinansovaya politika ekonomicheskogo rosta* [Macro-financial policy of economic growth]. Moscow: Nauchnyy konsul'tant.

Molchanova N.P., Molchanov I.N. (2020) *Ekonomicheskaya i finansovaya politika: nauchnye osnovy i prakticheskie aspekty* [Economic and financial policy: scientific foundations and practical aspects]. Moscow: MAKS Press.

Przekota G., Lisowska A. (2016) The Reaction of Private Spending and Market Interest Rates to the Changes in Public Spending. *Foundations of Management*. Vol. 8. P. 203–210.

DOI: <https://doi.org/10.1515/fman-2016-0016>.

Shirov A.A. (ed.) (2020) *Post-Crisis Economic Recovery and the Main Directions of the Socio-Economic Development Forecast of Russia for the Period Up to 2035: Scientific Report*. Moscow: Nauka.

Shusheng W., Bin L., Qiaoling N., Chao C. (2017) Government Expenditure, Corruption and Total Factor Productivity. *Journal of Cleaner Production*. Vol. 168. Is. 1. P. 279–289.

Slepov V.A., Chalova A.Yu. (2017) Unified Fiscal and Monetary Policy Regulations as a Direction of Integration. *Finansy i kredit*. Vol. 23. No. 39. P. 2318–2328.

DOI: <https://doi.org/10.24891/fc.23.39.2318>.

Solyannikova S.P., Bondarenko N.O. (2019) Trends in the Development of Sovereign Funds as a Tool of Budgetary Policy. *Ekonomika. Nalogi. Pravo*. Vol. 12. No. 1. P. 57–67.

DOI: 10.26794/1999-849X-2019-12-1-57-67.

Wildman J.L., Nguyen D.M., Duong N.S., Warren C. (2021) Student Teamwork during COVID-19: Challenges, Changes, and Consequences. *Small Group Research*. Vol. 52. Is. 2.

DOI: <https://doi.org/10.1177/1046496420985185>.

Received: 04.02.2021

Тутов Л.А., Измайлов А.А.

**Возможности применения методологии новой  
институциональной экономической теории для  
совершенствования антимонопольного регулирования в  
условиях цифровой трансформации**

*Тутов Леонид Арнольдович* — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой философии и методологии экономики, экономический факультет, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [7184-9959](#)

ORCID ID: [0000-0002-8652-3341](#)

*Измайлов Александр Александрович* — аспирант, кафедра философии и методологии экономики, экономический факультет, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [izmaylov571@gmail.com](mailto:izmaylov571@gmail.com)

SPIN-код РИНЦ: [4815-4729](#)

**Аннотация**

Цифровизация привносит существенные изменения в экономические процессы: появляются новые бизнес-модели, меняется поведение старых компаний. Деятельность цифровых компаний тесно связана с сетевыми эффектами, положительными и отрицательными. Интернализация сетевых эффектов расширяет возможности цифровых компаний, позволяет им оказывать влияние на рыночную ситуацию, занимать доминирующее положение и устанавливать барьеры входа на рынок, что может приводить к монополизации рынка. При проведении экономического анализа деятельности цифровых компаний в целях антимонопольного регулирования крайне важно учитывать роль сетевых эффектов, иначе полученные результаты будут содержать ошибки. Таким образом, в условиях цифровой трансформации возникает необходимость адаптации систем антимонопольного регулирования к новым реалиям. Статья посвящена раскрытию возможностей применения методологических подходов новой институциональной экономической теории для совершенствования антимонопольного регулирования в условиях цифровизации. Среди этих подходов следует особое внимание уделить теории внешних эффектов, концепции ограниченной рациональности, а также методу дискретных структурных альтернатив. Проведенный анализ показал, что использование разработанной в рамках нового институционализма теории внешних эффектов позволяет выбрать наиболее эффективный для каждого конкретного случая способ интернализации сетевых эффектов. Применение концепции ограниченной рациональности в антимонопольном регулировании позволяет *ex ante* выявлять злоупотребления цифровых гигантов, основанные на использовании больших данных и поведенческих особенностей пользователей. На основании использования метода дискретных структурных альтернатив антимонопольные органы могут выбирать как наиболее эффективные инструменты для теоретического анализа, так и выносить наиболее эффективные решения на практике, что особенно важно с учетом того, что выносимые решения создают правила поведения для участников рынка.

**Ключевые слова**

Антимонопольное регулирование, новая институциональная экономическая теория, сетевые эффекты, ограниченная рациональность, метод дискретных структурных альтернатив.

**DOI:** 10.24412/2070-1381-2021-85-104-121

*Tutov L.A., Izmaylov A.A.*

## **Possibilities of Applying Methodology of the New Institutional Economics to Improve Antitrust Regulation in the Context of Digital Transformation**

*Leonid A. Tutov* — DSc (Philosophy), Professor, Department of Philosophy and Methodology of Economics, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

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

ORCID ID: [0000-0002-8652-3341](https://orcid.org/0000-0002-8652-3341)

*Alexander A. Izmaylov* — postgraduate student, Department of Philosophy and Methodology of Economics, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [izmaylov571@gmail.com](mailto:izmaylov571@gmail.com)

### **Abstract**

Digitalization brings significant changes to economic processes: new business models are emerging; the behavior of old companies is changing. The activities of digital companies are closely related to network effects, positive and negative. The internalization of network effects expands the capabilities of digital companies, allows them to influence the market situation, occupy a dominant position and establish barriers to market entry, which can lead to market monopolization. When conducting an economic analysis of the digital companies' activities for the purposes of antitrust regulation, it is extremely important to take into account the role of network effects, otherwise the analysis results will contain errors. Thus, in the context of digital transformation, it becomes necessary to adapt antitrust regulation systems to new realities. The article is devoted to the disclosure of the possibilities of applying the methodological approaches of the new institutional economics to improve antitrust regulation in the context of digitalization. Among these approaches, special attention should be paid to the theory of externalities, the concept of bounded rationality, and the method of discrete structural alternatives. The analysis showed that the use of the theory of externalities developed within the framework of the new institutionalism makes it possible to choose the most effective method of internalizing network effects for each specific case. The application of the bounded rationality concept in antitrust regulation allows ex ante detection of abuses by digital giants based on the use of big data and user behavior. On the grounds of the use of the discrete structural alternatives method, the antimonopoly authorities can choose both the most effective tools for theoretical analysis and make the most effective decisions in practice, which is especially important given the fact that the decisions made create rules of conduct for market participants.

### **Keywords**

Antitrust regulation, new institutional economics, network effects, bounded rationality, discrete structural alternatives.

**DOI:** 10.24412/2070-1381-2021-85-104-121

### **Введение**

На сегодняшний день новая институциональная экономическая теория (НИЭТ) является прогрессивной научно-исследовательской программой, претендующей на лидерство в области экономической науки [Тутов, Шаститко 2017]. При этом НИЭТ достаточно разнородна, в ее состав входят такие направления, как теория прав собственности, теория транзакционных издержек, теория контрактов, теория организации, теория агентских отношений и др. [Фуруботн, Рихтер 2018].

Одним из ключевых направлений практического приложения методологии НИЭТ является антимонопольное регулирование. Однако на сегодняшний день его развитие осложняется рядом проблем, связанных с цифровой трансформацией [Pavlova et al. 2020]. Появление новых бизнес-моделей и форм организации влечет за собой создание новых условий взаимодействия экономических агентов, и эти новые условия требуют обновления мер и методик анализа, используемых антимонопольными органами. По нашему мнению, методология, разработанная в рамках исследовательской программы нового институционализма, может эффективно применяться для устранения данных проблем и совершенствования системы антимонопольного регулирования.

Цель исследования — обосновать перспективность применения методологических подходов, разработанных в рамках новой институциональной экономической теории, для совершенствования механизмов антимонопольного регулирования в условиях цифровой трансформации. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- 1) выявить ключевые особенности поведения компаний в условиях цифровой трансформации;
- 2) оценить возможности применения методологии НИЭТ для совершенствования антимонопольного регулирования в условиях цифровой трансформации.

Научная новизна исследования заключается в обосновании применимости методологических подходов НИЭТ, к которым относится теория внешних эффектов, ограниченная рациональность и метод дискретных структурных альтернатив, для совершенствования антимонопольной политики в условиях цифровой трансформации.

Первым из перечисленных подходов является теория внешних эффектов. Деятельность цифровых компаний тесно связана с положительными и отрицательными сетевыми эффектами, их интернализацией. Применение методологии НИЭТ в данной области может быть более эффективным, чем использование неоклассического подхода.

Кроме этого, в условиях использования цифровыми гигантами огромных массивов данных для влияния на поведение покупателей важную роль в совершенствовании системы антимонопольного регулирования играет концепция ограниченной рациональности.

Наряду с этим одним из ключевых элементов методологии НИЭТ является метод дискретных структурных альтернатив. В условиях недостатка развитых институтов данный метод позволяет произвести наиболее полный и эффективный анализ доступных альтернатив и выбрать наиболее эффективную из них, что крайне важно для принятия решений регулятором при рассмотрении дел в области нарушения антимонопольного законодательства.

Далее в статье будут более подробно рассмотрены данные методологические подходы и возможности их применения в области антимонопольного регулирования в условиях цифровой трансформации.

### ***Сетевые эффекты и особенности деятельности цифровых платформ***

Цифровая трансформация рынков привела к стиранию их географических границ, открыла доступ к моментальному получению целого ряда услуг в любой точке мира и при этом серьезно снизила транзакционные издержки. Благодаря цифровизации значительно изменились также факторы, которые способствуют росту рыночной власти компаний. Как уже отмечалось выше, появление и функционирование цифровых платформ тесно связано с сетевыми эффектами. Актуальность данного вопроса значительно возрастает с учетом того, что на сегодняшний день пятерка крупнейших компаний мира базируется только на цифровых платформах: Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft [Bamberger, Lobel 2017]. В рейтинге 10 крупнейших компаний мира по размеру рыночной капитализации шесть позиций занимают компании, чьи бизнес-модели основаны на применении платформ. В последние годы рыночная власть и капитализация этих компаний растет по экспоненте, и сетевые эффекты здесь могут рассматриваться в качестве одной из главных причин высокой рыночной концентрации. [Асадуллина 2020].

Существует два типа данных эффектов — прямые и косвенные. Прямые сетевые эффекты заключаются в росте ценности продукта для потребителя по мере роста числа потребителей его группы. Косвенные сетевые эффекты представляют собой рост ценности продукта для потребителя по мере роста числа потребителей в другой группе [Шаститко, Паршина 2016]. Важно отметить, что сетевые эффекты могут быть как положительными, когда общая выгода превышает выгоду компании, так и отрицательными, когда общие издержки превышают издержки компании [Шаститко 2003, 340].

Отметим также, что, с одной стороны, сетевые эффекты могут рассматриваться как фактор, способствующий развитию конкуренции путем стимулирования повышения качества и ценности товара, а с другой стороны, как фактор, ограничивающий конкуренцию [Егорова, Хохлов 2021].

Наиболее важную роль в деятельности цифровых платформ играют косвенные сетевые эффекты. Это связано с тем, что деятельность платформ основана на соединении различных групп участников рынка [Johnson 2019]. Например, Uber соединяет водителей такси и пассажиров, Apple — независимых разработчиков и пользователей приложений, Amazon связывает покупателей и продавцов. Увеличение пользователей с одной стороны этих платформ ведет к росту числа пользователей с другой стороны: например, чем больше пользователей будут устанавливать программы из магазина приложений, тем больше разработчиков будут создавать приложения для данного магазина и тем выше будет привлекательность данного магазина приложений для новых пользователей.

О важности анализа сетевых эффектов для целей антимонопольного регулирования говорит целый ряд практических и теоретических примеров. Так, согласно отчету, подготовленному Конгрессом США, Палатой представителей и Судебным комитетом<sup>1</sup>, сильные сетевые эффекты могут вести к монополизации рынка: например, компании, принадлежащие Facebook, включая сам Facebook, Instagram, WhatsApp и Messenger, конкурируют преимущественно между собой, а не с реальными внешними конкурентами. Согласно результатам слушаний, проведенных Подкомитетом Конгресса США по вопросам антимонопольного регулирования, доминирование платформ связано со значительными издержками, оно ограничивает выбор потребителя, подрывает инновационную активность, а также негативно влияет на конфиденциальность пользователей. В совокупности с высокими барьерами входа сетевые эффекты приводят к высокой концентрации и монополизации на цифровых рынках.

В этом же отчете приводятся слова финансового директора Facebook, который полагает, что сетевые эффекты позволяют компании становиться сильнее с каждым днем и что именно сетевые эффекты, высокие барьеры входа и высокие издержки переключения на рынке мобильных операционных систем позволили, например, Apple занять доминирующее положение.

---

<sup>1</sup> Investigation of Competition in Digital Markets: Majority Staff Report and Recommendations // House Committee on the Judiciary [Электронный ресурс]. URL: [https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition\\_in\\_digital\\_markets.pdf](https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf) (дата обращения: 16.01.2021).

В целом цифровые компании имеют возможность быстро и широко масштабировать свою деятельность, при этом минимально затрачивая физические активы, и сетевые эффекты способствуют ускорению данных процессов. Такие явления могут негативно сказываться на состоянии конкуренции на рынках в силу того, что разрастающиеся цифровые компании увеличивают свою долю путем поглощения конкурирующих малых и средних фирм, среди которых значительная доля приходится на стартапы. В итоге это может негативно сказываться на росте производительности, вызывать снижение инновационной активности и технической эффективности [Асадуллина 2020].

Кроме этого, в отчете БРИКС<sup>2</sup>, посвященном вопросам конкуренции в цифровую эру, приводится модель, согласно которой даже при нулевых барьерах входа на рынок, на котором действует платформа, интернализирующая сетевые эффекты, новый более эффективный игрок может оказаться в ситуации, когда его продукт не будет пользоваться спросом. Из-за влияния сетевых эффектов покупателям будет невыгодно приобретать более дешевый и эффективный продукт, предлагаемый новичком. То есть только за счет своего размера и действия сетевых эффектов компании могут предотвращать появление даже более технологичных потенциальных конкурентов. При этом дополнительные факторы, такие как стоимостные, сервисные и информационные преимущества платформы, не обязательно играют роль в объяснении высокой концентрации на рынке.

Отдельно стоит выделить важность анализа сетевых эффектов при измерении рыночной власти платформы. Согласно исследованиям Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), даже те аналитические инструменты, которые не учитывают реакцию потребителей и не требуют прямого учета косвенных сетевых эффектов, нуждаются в корректировке для отражения взаимосвязи нескольких сторон рынка [Егорова, Хохлов 2021].

О важности анализа косвенных сетевых эффектов говорится в работе А.Е. Шаститко и О.А. Марковой [Шаститко, Маркова 2020]. Если не учитывать эти эффекты, возникают ошибки в определении границ рынка, что ведет к ошибкам при применении теста гипотетического монополиста (ТГМ) в отношении цифровой платформы. ТГМ будет показывать более узкий рынок, так как за счет косвенных

---

<sup>2</sup> Digital Era Competition: BRICS Report // BRICS [Электронный ресурс]. URL: <http://bricscompetition.org/materials/news/digital-era-competition-brics-report/> (дата обращения: 16.01.2021).

сетевых эффектов от платформы будет отключаться большее число пользователей. При интерпретации результатов такого теста будет переоценена рыночная власть платформы. То есть если в ТГМ не учитываются косвенные сетевые эффекты, то оценка изменения продаж будет завышенной или заниженной для положительных или отрицательных эффектов соответственно.

Применение ТГМ без учета сетевых эффектов чревато возникновением ошибок второго рода для транзакционных без эффекта переноса цен и нетранзакционных платформ с положительными эффектами, а также возникновением ошибок и первого, и второго рода для нетранзакционных платформ с отрицательными эффектами.

Таким образом, сетевые эффекты оказывают сильное влияние на рыночную ситуацию, и для принятия эффективных мер антимонопольного регулирования необходим их качественный анализ, основой которого могут служить методологические подходы НИЭТ.

### ***Методологические подходы НИЭТ в регулировании деятельности цифровых платформ***

#### *Теория внешних эффектов*

Согласно концепции двусторонних рынков, максимизирующие целевую функцию платформы интернализируют положительные внешние эффекты и с учетом этого устанавливают уровень и структуру цен. Таким образом, деятельность цифровых платформ как двусторонних рынков может быть объяснена на основе теории внешних эффектов и теоремы Коуза, а сами платформы можно рассматривать как разновидность механизма интернализации внешних эффектов [Шаститко, Паршина 2016].

Учет косвенных сетевых эффектов крайне важен при анализе деятельности платформ. Важно отметить, что функционирование всех платформ так или иначе призвано снизить транзакционные издержки, которые возникают при экономических обменах [Evans, Schmalensee 2011], что уже говорит в пользу применения здесь методологии НИЭТ, для которой теория транзакционных издержек является одной из центральных.

Разработанный Р. Коузом подход к проблеме внешних эффектов позволил учитывать ранее упускаемый в стандартных моделях конфликт прав собственности, а также интересы агентов. Таким образом, институциональный подход к анализу внешних эффектов и их интернализации принимает во внимание вопросы, связанные с конфликтом прав собственности, их спецификации, защиты и обмена. Его использование ведет к изменению нормативных выводов, отказу от априорного вывода

о большей эффективности одного из способов интернализации внешних эффектов, независимо от возникающих в каждой конкретной ситуации особенностей [Шаститко 2003].

Согласно теореме Познера, в случае положительных трансакционных издержек различные варианты распределения прав собственности неравноценны, и при высоких трансакционных издержках решения государственных органов должны выбирать наиболее эффективный из доступных вариантов их распределения [Шаститко, Маркова 2020]. Крайне важным здесь является установленный механизм выбора институциональных соглашений, и проблема заключается в выборе такого механизма, который позволит учитывать максимальное число выгод и издержек, имеющих значение в конкретной ситуации. В данном контексте огромную роль играет один из ключевых методов НИЭТ — метод дискретных структурных альтернатив, речь о котором пойдет ниже в данной статье.

Таким образом, с позиций новой институциональной экономической теории представляется возможным рассматривать цифровые платформы как разновидность механизма интернализации внешних эффектов, причем с положительными эффектами как для себя, так и для других участников обмена.

Одним из ключевых отличий институционального подхода от подхода неоклассической школы в области антимонопольного регулирования при экономическом анализе сетевых эффектов является учет трансакционных издержек и концентрация на детальном анализе качественных характеристик конкретных отраслей и компаний, что сближает теорию и экономическую реальность [Carvalho 2021]. Для институционализма характерен также более широкий взгляд на цели и задачи конкурентной политики, которые могут выходить за пределы максимизации благосостояния потребителей и включать в себя достижение стабильности экономического развития, интенсификацию технологического прогресса и инновационной активности [Panhans, Schumacher 2020].

На основании этого можно утверждать, что применение институционального подхода к анализу внешних эффектов является более эффективным для антимонопольного регулирования деятельности цифровых платформ, нежели использование неоклассических моделей. Институциональный подход позволяет провести более полный анализ деятельности платформы и дать качественное обоснование правомерности ее поведения, что крайне важно при вынесении решений государственными регулирующими органами.

### *Ограниченная рациональность*

Перейдем к еще одной важной методологической особенности НИЭТ, которой является использование модели ограниченной рациональности. Согласно утверждению Л.А. Тутова и А.Е. Шаститко, ключевыми вопросами, на которые должна отвечать экономическая теория, являются вопросы, связанные с объяснением принятия решений ограниченно рациональными агентами, а также с обеспечением их координации для достижения наиболее эффективного достижения распределения ресурсов, выбора направления экономического развития, обеспечения его темпов.

В своей работе ученые определяют ограниченную рациональность как «информационную поведенческую предпосылку моделирования индивидуальных решений, в соответствии с которой человек стремится к максимальному удовлетворению потребностей с учетом своей не только внешней, но и внутренней интеллектуальной ограниченности» [Тутов, Шаститко 2005, 118].

Проблема ограниченной рациональности экономических агентов крайне актуальна в условиях цифровой трансформации. Цифровые платформы, аккумулируют огромные массивы данных, называемые Big Data. Они представляют собой массивы информации, которые динамически изменяются и представляют высокую ценность для компаний благодаря своему большому объему. Цифровые компании могут использовать Big Data в аналитических целях, для автоматизации бизнес-процессов и построения прогнозов. Они уже превратились в важнейший ресурс для роста компании и сами по себе могут быть предметом антимонопольных разбирательств, так как повышают барьеры входа на рынок [Егорова, Хохлов 2021].

Чем крупнее цифровая компания, тем выше интенсивность эффектов от сбора больших данных и слежки за пользователями. Каждый пользователь платформы оставляет на ней свой «цифровой след», и чем больше пользователей у платформы, тем ниже себестоимость сбора и анализа данных в расчете на одного пользователя, а при использовании таких инструментов, как искусственный интеллект и машинное обучение, затраты становятся еще ниже, что в итоге дает дополнительные преимущества крупным цифровым компаниям [Асадуллина 2020].

С точки зрения потребителя использование больших данных может негативно отражаться на защите потребительских прав, однако, если потребитель согласен нести некоторые издержки, он может и получить некоторую выгоду. Но в то же время для повышения прибыли компании могут не только предлагать пользователям интересные для них товары, но и практиковать удержание потребителей, что уже является примером

практики ограничения конкуренции [Попондопуло и др. 2019]. То есть цифровые компании могут использовать большие данные для манипулирования поведением пользователей, пытаться удерживать их и заставлять совершать выгодные для платформы действия<sup>3</sup>. Ситуация усугубляется тем, что большие данные и сетевые эффекты могут взаимно усиливать действие друг друга [Katz 2019a] и использование больших данных при одновременной интернализации сетевых эффектов еще сильнее привязывает пользователей к платформе и может наносить существенный ущерб уровню конкуренции.

На практике уже есть ряд примеров того, как цифровые компании используют когнитивные особенности потребителей и их ограниченную рациональность для того, чтобы вытеснить конкурентов. В данном контексте показательным является разбирательство между компаниями Google и «Яндекс» [Pavlova et al. 2020]. Суть этого разбирательства заключалась в том, что «Яндекс» подал жалобу в Федеральную антимонопольную службу России (ФАС) на действия Google по запрету предустановки на устройства с ОС Android приложений, конкурирующих с приложениями Google, в том числе «поисковика». В результате таких действий Google рыночная доля «Яндекса» начала снижаться. Согласно решению ФАС, предварительная установка является наиболее эффективным инструментом продвижения приложений, в том числе из-за «пассивности» потребителей и их склонности придерживаться предустановленных вариантов.

Такое решение свидетельствует о наличии ограниченной рациональности потребителей, однако важно заметить, что оно было основано не на внедрении данной методологической предпосылки в инструменты теоретического анализа, а на проведении опроса потребителей. В целом же в области антимонопольного регулирования на теоретическом уровне применяется неоклассическая предпосылка о неограниченной рациональности экономических агентов [Wright, Stone 2012]. Вся существующая система антимонопольного законодательства, равно как и формируемые в результате принятия решений нормы, опираются на неоклассику. Дж. Райт и Дж. Стоун в своем исследовании отмечают, что поведенческая экономика, которая строится на базе предпосылки об ограниченной рациональности, не может рассматриваться как полноценная альтернатива устоявшейся теории, так как в ее рамках нет системы инструментов для осуществления экономического анализа в целях антимонопольного регулирования.

---

<sup>3</sup> Кинякина Е. Большие данные на продажу: как заставить всех делать то, что вам надо // Forbes [Электронный ресурс]. URL: <https://www.forbes.ru/tehnologii/359879-bolshie-dannye-na-prodazhu-kak-zastavit-vseh-delat-chno-vam-nado> (дата обращения: 16.01.2021).

В качестве альтернативы поведенческой экономике в данном контексте можно рассматривать новую институциональную экономическую теорию, которая, во-первых, находит применение в теоретических исследованиях антимонопольного регулирования, во-вторых, отталкивается от предпосылки об ограниченной рациональности.

Предпосылка об ограниченной рациональности пользователей может являться важным аспектом анализа интернализируемых платформами сетевых эффектов с позиций НИЭТ. Ограниченная рациональность может усиливать сетевые эффекты и издержки переключения, тем самым поднимая рыночную власть доминирующей платформы и ограничивая доступ к рынку новых и более инновационных платформ.

В качестве еще одного практического примера использования поведенческих отклонений потребителей для борьбы с конкурентами можно привести маркетплейс «Яндекс.Маркет», где представлены товары как от самого «Яндекса», так и от внешних компаний. За счет эксплуатации ограниченной рациональности пользователей и больших данных «Яндекс» получает возможность размещать собственные товары на страницах маркетплейса таким образом, что они будут пользоваться большим спросом, причем у антимонопольных органов на данный момент нет инструментов для оперативного выявления таких злоупотреблений, так как на теоретическом уровне здесь используется предпосылка о неограниченной рациональности.

Важно отметить, что полноценная интеграция предпосылки об ограниченной рациональности в теорию и практику антимонопольного регулирования требует проведения колоссального объема работы. С одной стороны, решением данной проблемы можно считать учет поведенческих отклонений *ex post*, который практикуется сейчас, однако это может быть гораздо менее эффективным, чем анализ *ex ante*. В условиях кризиса неоклассики, о котором говорит ряд исследователей, можно считать более эффективным решением начать работу по переходу к использованию ограниченной рациональности, но на это придется потратить огромные ресурсы. И здесь мы подходим к важности еще одного метода, разработанного в рамках НИЭТ, — метода дискретных структурных альтернатив.

#### *Метод дискретных структурных альтернатив*

Метод дискретных структурных альтернатив является одним из центральных методов новой институциональной экономической теории. В условиях отсутствия совершенных институтов данный метод на основе сравнительной институциональной оценки позволяет выбрать наилучшую альтернативу из доступных и реализуемых несовершенных вариантов [Шаститко 2016]. Важно также заметить, что данный метод может применяться не только для замены существующей альтернативы, но и для ее настройки.

Как отмечает А.Е. Шаститко, допускаются варианты, когда регулятор может одобрить правила взаимодействия компании и ее контрагентов, учитывая особенности ее бизнес-модели и иные риски антиконкурентного поведения. Более того, представляется возможным снизить воздействие изъянов такого варианта путем его настройки и добавления дополнительных мер, например, позволяющих снизить барьеры входа на рынок новых участников, или же путем создания дополнительных стимулов для разработки крупными участниками рынка мер, направленных на предотвращение антиконкурентных действий.

Таким образом, метод дискретных структурных альтернатив позволяет на основании качественного анализа, учитывающего максимальное количество значимых факторов, формировать оптимальный дизайн принимаемых решений. И одним из наиболее перспективных направлений применения данного метода является проектирование правил на основании оценки их регуляторного воздействия, к чему также относится область антимонопольного регулирования, где принимаемые решения зачастую становятся правилами поведения.

Выбор оптимальных альтернатив в области антимонопольного регулирования крайне важен с точки зрения устранения ошибок первого и второго рода, а также создания эффективной системы стимулов, позволяющих достичь максимального благосостояния. Принимаемые регулятором решения создают эти стимулы для участников рынка, и, даже если они не являются участниками конкретного разбирательства, вынесенное решение влияет на их дальнейшее поведение, устанавливает новые правила.

По мнению ряда исследователей, необходимо отказываться от запретов *per se* в области антимонопольного регулирования [Рубцова 2020], которое является главным направлением нормативного регулирования деятельности компаний, и публичные интересы здесь, как правило, выше частных, следовательно, выносимые решения должны быть основаны на тщательном анализе, в противном случае они могут подрывать экономическую активность.

Следует также учитывать тот факт, что в подготовке и вынесении регуляторных и судебных решений значительную роль играют сотрудники правоохранительных органов и судьи, не являющиеся экономистами. Наиболее важным для них является соблюдение действующих в стране законодательных актов, а не законов экономического развития [Katz 2019b]. В свете этого значительно возрастает значимость участия экономистов в разбирательствах, а также правильного выбора используемых ими инструментов анализа.

В условиях цифровой трансформации многие из применяемых инструментов экономического анализа для целей антимонопольного регулирования стали требовать доработок, в качестве примера можно привести упомянутую ранее проблему использования ТГМ без учета сетевых эффектов для анализа деятельности цифровых платформ. В связи с этим возрастает важность выбора наиболее эффективного теоретического подхода, который требуется для проведения анализа в каждом конкретном случае. Для выбора наиболее эффективного подхода может применяться метод дискретных структурных альтернатив, на основании которого проводится анализ и сравнение всех применимых вариантов.

В данном контексте можно рассмотреть как альтернативы внедрение предпосылки об ограниченной рациональности в область антимонопольного регулирования и сохранение предпосылки о неограниченной рациональности с использованием отдельных исследований поведения потребителей *ex post*, где требуется затратить значительные ресурсы, но в будущем это может положительно сказаться на общественном благосостоянии, или же продолжать оценивать их исключительно *ex post*, что может быть связано с определенными издержками.

В отношении же практического применения мер антимонопольного регулирования можно отметить, что здесь анализ дискретных структурных альтернатив позволяет государственным органам выносить эффективные решения, позволяющие достичь наиболее высокого уровня благосостояния и наиболее высокой эффективности использования ресурсов.

В качестве практического примера можно привести решения Федеральной антимонопольной службой России по сделкам слияний Bayer/Monsanto и «Яндекс»/Uber [Тархова и др. 2020]. В первом случае регулятор при анализе сделки и ее последствий столкнулся с необходимостью принять во внимание новые факторы рыночной власти и отойти от традиционного подхода к анализу рынка, основой которого является изучение рыночных долей. В итоге был проведен анализ использования компаниями платформенных моделей, больших данных и иных технологических решений. Регулятором было установлено, что инновационные технологии и платформы, используемые компаниями, позволяют им влиять на рыночные условия, снижать инновационную активность других игроков, устанавливая барьеры входа и злоупотреблять доминирующим положением. Однако, несмотря на это, сделка была согласована, но с условием выполнения обширного предписания о технологическом трансфере в пользу российских конкурентов.

В рамках сделки «Яндекс»/Uber анализу были подвержены сетевые эффекты, оказывающие влияние на рыночную власть этих компаний. В результате ФАС установила, что эти сетевые эффекты усилятся в случае заключения соглашения о совместной деятельности, что будет ограничивать конкуренцию. Однако в итоге сделка также была одобрена, но и здесь было вынесено поведенческое предписание, обеспечивающее безопасность поездок и позволяющее пассажирам и водителям одновременно пользоваться несколькими агрегаторами такси.

Таким образом, в условиях несовершенства инструментов анализа деятельности цифровых платформ применение метода дискретных структурных альтернатив может позволять регулятору выносить решения, которые будут являться исключениями из действующего антимонопольного законодательства, но при этом будут наиболее эффективными с точки зрения последствий их реализации.

### ***Заключение***

Итак, применение методологических подходов, разработанных в рамках новой институциональной экономической теории, может быть эффективным для совершенствования инструментов антимонопольного регулирования в условиях цифровой трансформации. В первую очередь это касается применения теории внешних эффектов для анализа деятельности платформ, интернализирующих внешние эффекты, и оценки ее правомерности. Кроме этого, использование предпосылки ограниченной рациональности в экономическом анализе позволит при антимонопольном регулировании *ex ante* выявлять проблемные области, стимулировать развитие конкуренции и инновационный процесс, предотвращая нарушения и злоупотребления, связанные с использованием больших данных для воздействия на поведение потребителей. Использование метода дискретных структурных альтернатив крайне важно в условиях, когда инструменты экономического анализа оказываются не всегда полностью работоспособными по отношению к цифровым платформам, а принимаемые регулятором решения создают стимулы и правила поведения для остальных участников рынка. Данный метод позволяет выбрать наиболее эффективный теоретический подход к конкретной проблеме, а также вынести наиболее эффективное решение на практике.

**Список литературы:**

- Асадуллина А.В.* Конкуренция между владельцами цифровых платформ в мировой экономике // Российский внешнеэкономический вестник. 2020. № 1. С. 51–59.
- Егорова М.А., Хохлов Е.С.* Современные проблемы анализа товарных рынков для целей антимонопольного регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 1. С. 111–119. DOI: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2021.122.1.111-119>.
- Попондопуло В.Ф., Петров Д.А., Силина Е.В.* Проблемы правовой защиты экономической конкуренции в условиях цифровизации экономики // Конкурентное право. 2019. № 3. С. 7–11.
- Рубцова Н.В.* Антимонопольное регулирование как основное направление нормативного регулирования предпринимательской деятельности // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 8. С. 126–135. DOI: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.117.8.126-135>.
- Тархова К.В., Алифиров В.И., Горохова О.Н.* Эволюция антимонопольного регулирования в России в цифровую эпоху // Цифровое право. 2020. № 4. С. 38–55. DOI: [10.38044/2686-9136-2020-1-4-38-55](https://doi.org/10.38044/2686-9136-2020-1-4-38-55).
- Тутов Л.А., Шаститко А.Е.* Ограниченная рациональность: проблемы системности определения в междисциплинарном контексте // Общественные науки и современность. 2005. № 2. С. 117–127.
- Тутов Л.А., Шаститко А.Е.* Опыт предметной идентификации новой институциональной экономической теории // Вопросы философии. 2017. № 6. С. 63–73.
- Фуруботн Э., Рихтер Р.* Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории. СПб.: Издательство СПбГУ, 2005.
- Шаститко А.Е.* Выбор дискретных институциональных альтернатив: что с чем сравниваем? // Общественные науки и современность. 2016. № 4. С. 134–145.
- Шаститко А.Е.* Новая институциональная экономическая теория: особенности предмета и метода. М.: ТЕИС, 2003.
- Шаститко А.Е., Маркова О.А.* Старый друг лучше новых двух? Подходы к исследованию рынков в условиях цифровой трансформации для применения антимонопольного законодательства // Вопросы экономики. 2020. № 6. С. 37–55. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2020-6-37-55>.
- Шаститко А.Е., Паршина Е.Н.* Рынки с двусторонними сетевыми эффектами: спецификация предметной области // Современная конкуренция. 2016. Т. 10. № 1. С. 5–18.

- Bamberger K.A., Lobel O.* Platform Market Power // *Berkeley Technology Law Journal*. 2017. Vol. 32. No. 3. P. 1051–1092. DOI: [10.15779/Z38N00ZT38](https://doi.org/10.15779/Z38N00ZT38).
- Carvalho S.* The US Antitrust Jurisprudence through the Lens of Chicago School and the Transaction Costs Economics // *Tribuna Juridica*. 2019. No. 9. P. 93–109.
- Evans D.S., Schmalensee R.* The Industrial Organization of Markets with Two-Sided Platforms // *Platform Economics: Essays on Multi-Sided Businesses*. 2011. P. 2–29.
- Johnson P.* Indirect Network Effects, Usage Externalities, and Platform Antitrust // *Journal of Competition Law & Economics*. 2019. Vol. 15. Is. 2-3. P. 283–297. DOI: <https://doi.org/10.1093/joclec/nhz014>.
- Katz M.* Multisided Platforms, Big Data, and a Little Antitrust Policy // *Review of Industrial Organization*. 2019a. No. 54. P. 695–716. DOI: [10.1007/s11151-019-09683-9](https://doi.org/10.1007/s11151-019-09683-9).
- Katz M.* Platform Economics and Antitrust Enforcement: A Little Knowledge Is a Dangerous Thing // *Journal of Economics and Management Strategy*. 2019b. No. 1. P. 138–152. DOI: <https://doi.org/10.1111/jems.12304>.
- Panhans M., Schumacher R.* Perspectives on Antitrust of the American Institutional Economists // *Comparative Political Economy: Regulation eJournal*. 2020. DOI: [10.2139/ssrn.3522010](https://doi.org/10.2139/ssrn.3522010).
- Pavlova N., Shastitko A., Kurdin A.* The Calling Card of Russian Digital Antitrust // *Russian Journal of Economics*. 2020. Vol. 6. No. 3. DOI: 10.32609/j.ruje.6.53904.
- Wright J.D., Stone J.E.* Misbehavioral Economics: The Case Against Behavioral Antitrust // *Cardozo Law Review*. 2012. Vol. 33. No. 4. P. 1517–1533.

Дата поступления: 27.02.2021

#### **References:**

- Asadullina A. (2020) Competition among Digital Platforms in Digital Economy. *Rossiyskiy vneshneekonomicheskii vestnik*. No. 1. P. 51–59.
- Bamberger K.A., Lobel O. (2017) Platform Market Power. *Berkeley Technology Law Journal*. Vol. 32. No. 3. P. 1051–1092. DOI: [10.15779/Z38N00ZT38](https://doi.org/10.15779/Z38N00ZT38).
- Carvalho S. (2019) The US Antitrust Jurisprudence through the Lens of Chicago School and the Transaction Costs Economics. *Tribuna Juridica*. No. 9. P. 93–109.
- Egorova M., Khokhlov E. (2021) Current Issues of Commodity Market Analysis for the Antitrust Regulation Proposes. *Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava*. No. 1. P. 111–119. DOI: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2021.122.1.111-119>.

- Evans D.S., Schmalensee R. (2011) The Industrial Organization of Markets with Two-Sided Platforms. *Platform Economics: Essays on Multi-Sided Businesses*. P. 2–29.
- Furubotn E., Rikhter R. (2005) *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*. St.-Petersburg: Izdatel'stvo SPbGU.
- Johnson P. (2019) Indirect Network Effects, Usage Externalities, and Platform Antitrust. *Journal of Competition Law & Economics*. Vol. 15. Is. 2-3. P. 283–297. DOI: <https://doi.org/10.1093/joclec/nhz014>.
- Katz M. (2019a) Multisided Platforms, Big Data, and a Little Antitrust Policy. *Review of Industrial Organization*. No. 54. P. 695–716. DOI: [10.1007/s11151-019-09683-9](https://doi.org/10.1007/s11151-019-09683-9).
- Katz M. (2019b) Platform Economics and Antitrust Enforcement: A Little Knowledge Is a Dangerous Thing. *Journal of Economics and Management Strategy*. No. 1. P. 138–152. DOI: <https://doi.org/10.1111/jems.12304>
- Panhans M., Schumacher R. (2020) Perspectives on Antitrust of the American Institutional Economists. *Comparative Political Economy: Regulation eJournal*. DOI: [10.2139/ssrn.3522010](https://doi.org/10.2139/ssrn.3522010).
- Pavlova N., Shastitko A., Kurdin A. (2020) The Calling Card of Russian Digital Antitrust. *Russian Journal of Economics*. Vol. 6. No. 3. DOI: [10.32609/j.ruje.6.53904](https://doi.org/10.32609/j.ruje.6.53904)
- Popondopulo V.F., Petrov D.A., Silina E.V. (2019). Issues of Legal Protection of Economic Competition in the Conditions of Digitization of the Economy. *Konkurentnoe Pravo*. No. 3. P. 7–11.
- Rubtsova N. (2020) Antimonopoly Regulation as the Main Direction of Regulatory Framework of Business Activity. *Aktual'nye problem rossiyskogo prava*. No. 8. P. 126–135. DOI: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.117.8.126-135>.
- Shastitko A.E. (2016) Choosing between Discrete Institutional Alternatives: What Do We Compare? *Obshchestvennye Nauki i Sovremennost*. No. 4. P. 134–145.
- Shastitko A.E., Markova O.A. (2020) An Old Friend Is Better than Two New Ones? Approaches to Market Research in the Context of Digital Transformation for the Antitrust Laws Enforcement. *Voprosy Ekonomiki*. No. 6. P. 37–55. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2020-6-37-55>
- Shastitko A.E., Parshina E.N. (2016) Two-Sided Markets: The Subject Matter Specification. *Sovremennaya konkurenciya*. Vol. 10. No. 1. P. 5–18
- Shastitko A.E. (2003) *Novaya institucional'naya ekonomicheskaya teoriya* [New Institutional Economics]. Moscow: TEIS.

Tarkhova K., Alifirov V., Gorokhova O. (2020) The Evolution of Antitrust Regulation in Russia in Digital Era. *Tsifrovoe pravo*. No. 4. P. 38–55. DOI: [10.38044/2686-9136-2020-1-4-38-55](https://doi.org/10.38044/2686-9136-2020-1-4-38-55).

Tutov L.A., Shastitko A.E. (2005) On Limited Rationality. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost'*. No. 2. P. 117–127.

Tutov L.A., Shastitko A.E. (2017) The Experience of Subject Identification of a New Institutional Economics. *Voprosy filosofii*. No. 6. P. 63–73.

Wright J.D., Stone J.E. (2012) Misbehavioral Economics: The Case Against Behavioral Antitrust. *Cardozo Law Review*. Vol. 33. No. 4. P. 1517–1533.

Received: 27.02.2021

**Социология управления  
Management sociology**

*Нарожная Д.А., Поленок Д.А.*

**Особенности подхода «Здоровый город» в управлении  
общественным здоровьем в условиях пандемии  
коронавирусной инфекции (COVID-19)**

*Нарожная Диана Анатольевна* — кандидат социологических наук, ассистент, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [6381-5610](#)

ORCID ID: [0000-0001-7690-3546](#)

*Поленок Даниил Александрович* — магистрант, направление «Здоровье в городе (Urban Health)», Высшая школа урбанистики имени А.А. Высоковского, НИУ ВШЭ, Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [7015-6343](#)

**Аннотация**

Человеческий капитал является одним из важнейших ресурсов, обеспечивающих функционирование и развитие экономики в современном мире. Пандемия COVID-19 как угроза жизни и здоровью населения большей части планеты стала вызовом для национальных правительств: они вынуждены оперативно принимать меры по борьбе с вирусом в ситуации неопределенности. В России власти субъектов наделены широкими полномочиями по выбору мер борьбы с пандемией. Так, правительство Москвы приняло решение вести деятельность в двух направлениях: в направлении реализации профилактических мер по охране здоровья горожан (в первую очередь обеспечение изоляции горожан) и направлении расширения возможностей в оказании медицинской помощи уже заболевшим. Данная статья посвящена анализу мер по управлению здоровьем горожан в период пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) сквозь призму исследовательского и управленческого подхода Urban health (Здоровый город). Приоритетом в таком подходе к управлению городом является здоровье и качество жизни горожан. Данные меры позволили осуществлять профилактику заболеваемости и тем самым снизить уровень нагрузки на систему здравоохранения города и сохранить больше жизней. В первой части статьи сформулировано определение подхода, приведены примеры его реализации в международной и российской практике. Далее систематизированы меры по борьбе с пандемией COVID-19, принятые правительством г. Москвы, реализуемые в рамках подхода «Здоровый город». В заключении описаны недостатки городской среды с точки зрения возможности реализации антиковидных мер и предложены рекомендации по их устранению.

**Ключевые слова**

Здоровый город, общественное здоровье, урбанистика, пандемия COVID-19, цифровизация.

**DOI:** 10.24412/2070-1381-2021-85-122-141

*Narozhnaya D.A., Polenok D.A.*

## Urban Health Approach in Public Health Management in the Context of Coronavirus Pandemic (COVID-19)

Diana A. Narozhnaya — PhD, Assistant, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

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

ORCID ID: [0000-0001-7690-3546](https://orcid.org/0000-0001-7690-3546)

Daniil A. Polenok — Master's student, "Urban Health" Programme, Vysokovsky Graduate School of Urbanism, HSE University, Moscow, Russian Federation.

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

### Abstract

Human capital is one of the most important resources for the economy functioning and development in the modern world. The COVID-19 pandemic as a threat to life and health of world's population has become a challenge for national governments. They are forced to take swift action to combat the virus in a situation of uncertainty. In Russia, regional authorities have broad powers to choose measures to combat the pandemic. The government of Moscow has decided to work in two directions: in the direction of preventive measures to protect the health of citizens (first of all, providing isolation of citizens) and in the direction of increasing the opportunities to provide medical care to those who are already sick. This article is devoted to the analysis of urban health management measures during the pandemic of coronavirus infection (COVID-19) through the prism of the research and management approach of Urban health. The priority in this approach to urban management is the health and quality of city residents' life. These measures made it possible to carry out the prevention of morbidity and thus reduce the burden on the health care system of the city. The first part of the article formulates the definition of the approach, gives examples of its implementation in international and Russian practice. Then the measures to combat the COVID-19 pandemic, taken by the Government of Moscow and implemented as a part of the Healthy City approach, are systematized. The conclusion describes the disadvantages of the urban environment in terms of the possibility of implementing anti-COVID measures and offers recommendations for their elimination.

### Keywords

Urban Health, public health, urbanism, COVID-19 pandemic, digitalization.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-122-141

### Введение

Конкурентоспособность любого государства в современном мире определяется величиной и качеством человеческого капитала. Они, в свою очередь, зависят от трех основных факторов: численности населения, уровня его здоровья и образования. Именно поэтому забота о сохранении жизни и здоровья населения является одной из важных национальных задач современной России.

Сохранение жизни и здоровья граждан, обеспечение стабильного демографического роста населения являются одними из приоритетов государственной политики России. Так, в указе президента от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» обозначен целый ряд показателей, которые необходимо достичь к 2024 году по этому направлению: например, «увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни

до 67 лет; увеличение доли граждан, ведущих здоровый образ жизни, а также увеличение до 55 процентов доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом; снижение показателей смертности населения трудоспособного возраста (до 350 случаев на 100 тыс. населения), смертности от болезней системы кровообращения (до 450 случаев на 100 тыс. населения)»<sup>1</sup>.

Для достижения этих целей были приняты национальные проекты «Демография» и «Здравоохранение»<sup>2</sup>. Реализация этих проектов осуществляется посредством развертывания конкретных программ по управлению здоровьем граждан на всех уровнях государственного управления. Особую роль при этом играют городские власти, поскольку большая часть населения страны сосредоточена именно в городах.

Начиная с 2013 года подходом, определяющим направление политики городских властей Москвы в сфере заботы о здоровье горожан, становится подход Urban health (Здоровый город).

Urban health является предметом интереса как академических исследователей, так и практиков (урбанистов, управленцев и т.д.) в связи с глобальными процессами роста и развития городов. Теоретические аспекты определения предметного поля подхода содержатся, например, в работе С. Галеа и Д. Влахова [Galea, Vlahov 2005]. Авторы анализируют аспекты городской среды, которые могут быть исследованы при помощи данного подхода. Работа американских авторов [Murphy, Taylor 2020] посвящена переосмыслению функций городов в контексте заботы о здоровье горожан. Особый интерес для авторов, занимающихся изучением подхода, представляет анализ того, как существующее состояние городов может быть использовано для внедрения принципов рассматриваемого подхода [Yang et al. 2020].

Комплексный анализ проблемы влияния городской среды на человека отражен в работах классиков урбанистики: Я. Гейла [Гейл 2012], Д. Джекобса [Джейкобс 2011]. Описанию и анализу лучших практик реализации подхода крупнейшими мегаполисами посвящен также ряд работ [Plowden 2020; Lee 2012].

В отечественной литературе анализ подхода «Здоровый город» представлен очень ограниченно. Теоретические аспекты подхода содержатся в работах Е.Н. Заборовой [Заборова 2012]; И.И. Дубового, Г.В. Лобанова и др. [Дубовой и др. 2012]. Практики реализации подхода «Здоровый город» в России рассматриваются в работах М.В. Бойковой, И.Н. Ильиной, М.Г. Салазкина [Бойкова и др. 2011].

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027/page/1> (дата обращения: 18.01.2021).

<sup>2</sup> Национальные проекты России // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--80aapampemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/projects> (дата обращения: 18.01.2021).

Несмотря на то, что принципы подхода «Здоровый город» используются городскими властями уже на протяжении восьми лет, особую актуальность подход приобретает накануне пандемии COVID-19: в июле 2019 года этот подход стал одной из главных тем Московского урбанистического форума. При этом реализация подхода до сих пор не носит стратегического характера. Московские власти принимают отдельные программы, направленные на наиболее проблемные зоны, связанные со здоровьем горожан. Пандемия COVID-19 стала серьезным вызовом для властей, поставила их перед необходимостью выбора управленческого подхода, который будет использован для обеспечения сохранения жизни и здоровья граждан. Правительством Москвы было принято решение противостоять пандемии не только при помощи медицинских мер, но и при помощи профилактических мер по защите здоровья горожан посредством организации городского пространства. Подход «Здоровый город» демонстрирует свою состоятельность и в период распространения коронавирусной инфекции, поскольку позволяет системно воздействовать на разные направления борьбы с пандемией [Данилина, Власов 2020].

Цель работы — описание способов реализации подхода «Здоровый город» в период пандемии в г. Москве и предложение рекомендаций по разработке инструментов поддержания здоровья горожан в соответствии с теми проблемными зонами в организации городской среды, которые обнаружили в период пандемии. Для достижения цели были поставлены следующие задачи: дать определение подхода «Здоровый город»; рассмотреть примеры реализации подхода в мировой и российской управленческой практике; описать инструменты реализации подхода «Здоровый город» в г. Москве в период распространения коронавирусной инфекции; систематизировать проблемные области в организации городской среды, обнаруженные в период пандемии COVID-19. В работе были использованы методы анализа источников и типологизации.

### ***Подход Urban health в управлении городским здоровьем***

Согласно концепции эпидемиологического перехода А.Р. Омрана, благодаря развитию медицины и улучшению санитарно-гигиенических условий, вызванным научно-техническим прогрессом, с середины XIX в. показатели смертности от инфекционных заболеваний уменьшаются, однако на смену инфекционным заболеваниям приходят неинфекционные (сердечно-сосудистые заболевания, рак, хронические респираторные заболевания, диабет), во многом являющиеся продуктом городской среды и городского образа жизни [Вишневский 2014]. На государственном уровне принимаются национальные программы, которые нацелены на сохранение и

укрепление общественного здоровья, включающие в себя разные направления. Одним из таких направлений является подход Urban health. В русскоязычной литературе и городском управлении не существует общепринятой версии перевода. В данной статье мы используем перевод, зафиксированный в официальных источниках правительства Москвы<sup>3</sup>, — «Здоровый город» (тот же перевод термина используется в посвященной девятому Московскому урбанистическому форуму статье на официальном сайте мэра Москвы)<sup>4</sup>.

Подход «Здоровый город» — это одновременно междисциплинарное исследовательское поле [Omrpad et al. 2017] и антропоцентричный подход к городскому управлению, распространяющийся на все его аспекты и заключающийся в приоритизации вопросов общественного здоровья при принятии любых решений, связанных с развитием города. В рамках данной статьи второе понимание термина имеет бóльшую актуальность.

Цель подхода как управленческой практики — профилактика заболеваний городского населения, способствующая повышению качества жизни и снижению нагрузки на систему здравоохранения [Ковальжина 2019]. Объект деятельности в рамках подхода — городская среда.

Направления реализации подхода совпадают с факторами риска для здоровья населения, содержащимися в городской среде. Правительства, придерживающиеся подхода «Здоровый город», принимают управленческие решения по воздействию на следующие параметры: социально-экономические (проблема доступности медицинских и других услуг для разных слоев населения и т.п.); климатические проблемы (изменение климата, катаклизмы); уровень загрязнения городской среды (загрязнение воздуха, световое и шумовое загрязнение), провоцирующие увеличение риска возникновения психических заболеваний у населения и более тяжелого их протекания; поведенческие факторы (нездоровое питание, пассивный образ жизни, зависимости); инфекционные заболевания.

---

<sup>3</sup> Здоровый город. Москва — город, удобный для жизни // Департамент здравоохранения Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://mosgorzdrav.ru/ru-RU/targets/default/card/8.html> (дата обращения: 18.01.2021).

<sup>4</sup> Сергей Собянин: Urban Health — это новый взгляд на развитие современных городов // Официальный сайт мэра Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/mayor/themes/16299/5760050/> (дата обращения: 18.01.2021).

Борьба с перечисленными факторами риска для общественного здоровья за счет проектирования городской среды, стимулирующей здоровый образ жизни, становится важнейшим направлением деятельности национальных правительств и городских властей во всех странах и мегаполисах мира.

Отметим, что не существует официально закрепленного списка факторов городской среды, на которые может быть направлено действие инструментов подхода «Здоровый город». Теоретики и практики подхода постоянно расширяют этот список в соответствии с изменениями, происходящими в мире [Galea, Vlahov 2005]. Разразившаяся пандемия COVID-19 обнаружила новые факторы среды, воздействие на которые может способствовать профилактике роста заболеваемости в рамках подхода «Здоровый город».

Все больше городов разных стран мира включают в свою политику повестку «Здорового города». Программа Всемирной организации здравоохранения «Здоровые города» объединяет почти 100 городов из около 30-ти стран<sup>5</sup>; Международное общество городского здоровья насчитывает около 300 членов из 55-ти стран<sup>6</sup>. Зарубежные практики реализации подхода «Здоровый город» разнообразны. Так, например, в Лондоне осуществляется программа «Здоровые улицы» (Healthy Streets), в рамках которой улицы города модернизируются на основе оценки по системе из десяти индикаторов (чистота, шумовое загрязнение и загрязнение воздуха, степень озеленения и т.д.) [Plowden 2020].

В Нью-Йорке разработан подход «Активный дизайн среды» (Active Design), суть которого заключается в проектировании такой среды, которая подталкивает людей к ведению здорового образа жизни [Lee 2012].

Пандемия COVID-19, а также ряд эпидемий последних лет (лихорадка Эбола, атипичная пневмония, свиной и птичий грипп и др.) продемонстрировали, что, несмотря на достижения медицины, фармакологии и повсеместное вакцинирование, инфекционные заболевания по-прежнему способны представлять серьезную угрозу для общественного здоровья. Подход «Здоровый город» актуален во время пандемии, так как инструменты его реализации позволяют осуществлять профилактику инфекционных заболеваний за счет воздействия на окружающую среду, способствуя снижению нагрузки на систему здравоохранения.

---

<sup>5</sup> WHO European Healthy Cities // World Health Organization [Электронный ресурс]. URL: <https://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/urban-health/who-european-healthy-cities-network> (дата обращения: 18.01.2021).

<sup>6</sup> International Society for Urban Health Fact Sheet // ISUH.org Official site [Электронный ресурс]. URL: [https://isuh.org/wp-content/uploads/2020/10/InternationalSocietyforUrbanHealth\\_7\\_2020.pdf](https://isuh.org/wp-content/uploads/2020/10/InternationalSocietyforUrbanHealth_7_2020.pdf) (дата обращения: 18.01.2021).

### Подход «Здоровый город» в России

Особая актуальность подхода «Здоровый город» для современного мира вызвана тем, что большая часть рабочей силы сосредоточена в городах. На 2020 г. около 56% населения земного шара живет в городах<sup>7</sup>; отметка 50% достигнута в 2007 г.<sup>8</sup> Подход «Здоровый город» актуален как для мегаполисов, так и для малых городов и реализуется на федеральном и местном уровнях.

В России на 1 января 2020 года городское население составило 74,66%, сельское — 25,34%<sup>9</sup>. По прогнозам специалистов, городское население будет только увеличиваться, как и количество проблем, в том числе и со здоровьем населения, вызванных этим приростом [Лядова, Новоселова 2017].

В Москве подход «Здоровый город» начал активно реализовываться в 2013 году. На данный момент стратегии внедрения этого подхода не существует ни на федеральном уровне, ни на городском. Правительство г. Москвы реализует подход в виде программ. В 2013 году в рамках направления «Здоровый город» и программы «Москва — город, удобный для жизни» был проведен ряд мероприятий, касающихся в первую очередь модернизации системы медицинского обеспечения горожан. Так, были отремонтированы старые и построены новые медицинские учреждения, увеличилось количество скорых, были введены цифровые сервисы для упрощения взаимодействия между пациентами и врачами<sup>10</sup>.

С 2014 г. в рамках подхода «Здоровый город» в Москве реализуется ряд программ, проектов и стандартов, вносящих существенный вклад в сохранение здоровья и повышение качества жизни населения. Перечислим главные из них:

- масштабная программа благоустройства улиц города «Моя улица» (реализуется с 2014 г.) — предполагает озеленение городских территорий, создание благоприятных условий для перемещения по городу пешком, на велосипеде, самокате и общественном транспорте, способствует меньшему использованию личного автотранспорта, вносит вклад в снижение аварийности и загрязнения среды;

<sup>7</sup> Satterthwaite D. An Urbanising World // International Institute for Environment and Development. Official site [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iied.org/urbanising-world#:~:text=The%20world's%20urban%20population%20today,1900%20and%2034%25%20in%201960> (дата обращения: 18.01.2021).

<sup>8</sup> Ritchie H., Roser M. Urbanization // OurWorldInData.org [Электронный ресурс]. URL: <https://ourworldindata.org/urbanization> (дата обращения: 18.01.2021).

<sup>9</sup> Население России: численность, динамика, статистика // Сайт о странах, городах, статистике населения и пр. [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/SXxt3> (дата обращения: 18.01.2021).

<sup>10</sup> Здоровый город. Москва — город, удобный для жизни // Департамент здравоохранения Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://mosgorzdrav.ru/ru-RU/targets/default/card/8.html> (дата обращения: 18.01.2021).

- программа реновации жилья в Москве (реализуется с 2017 г.) — направлена на улучшение жилищных условий горожан путем обновления ветхого жилого фонда и переселения его жителей в новые многоквартирные дома, создание комфортной городской среды, внедрение новых стандартов строительства и проектирования, способствующих снижению уровня загрязнения среды и ведению активного, здорового образа жизни;
- «Московский стандарт+» (принят в 2019 г.) — новый стандарт московских поликлиник, предполагающий их масштабную модернизацию;
- в разных точках города были размещены более 40 павильонов, в которых горожане с июня по октябрь 2019 г. могли бесплатно пройти профилактический осмотр, сделать прививку и получить консультацию разных специалистов. Кроме того, на площадках «Здорового города» проходили разного рода оздоровительные мероприятия (спортивные тренировки, занятия йогой и др.), читались лекции о здоровом образе жизни;
- проект «Московское долголетие» (реализуется с 2019 г.) — нацелен на улучшение физического и психологического здоровья москвичей старшего поколения: в рамках проекта для старшего поколения организуются бесплатные мероприятия, предполагающие активное времяпрепровождение;
- проект «Москва расправляет легкие» направлен на благоустройство московских парков и строительство новых парков в черте города.

Пандемия, с одной стороны, ускорила развитие направлений, уже реализуемых московскими властями в рамках подхода «Здоровый город» [Брико и др. 2020], а с другой — поставила перед городским управлением совершенно новые задачи по организации городской среды, от оперативности решения которых зависят жизни горожан [Никонов 2020].

### ***Меры борьбы с пандемией COVID-19***

Одной из особенностей осуществления мер по борьбе с коронавирусом в России является довольно широкий круг полномочий и высокий уровень ответственности местных властей при принятии решений об инструментах борьбы с коронавирусом [Глигич-Золотарева, Лукьянова 2020].

Проанализировав список мер по борьбе с коронавирусом, реализованных Московским правительством<sup>11</sup>, мы выделили и систематизировали меры, которые вписываются в подход «Здоровый город», то есть направлены на профилактику заболеваний COVID-19 за счет воздействия на городскую среду.

В данной статье мы предлагаем разделить меры, реализованные Московским правительством в рамках подхода «Здоровый город», на два крупных блока: меры, реализуемые в физическом пространстве, и меры, связанные с цифровыми технологиями.

#### ***Меры, реализуемые в физическом пространстве***

Меры правительства, реализуемые в физическом пространстве, позволяют ежедневно создавать более безопасную среду для москвичей, которые продолжают активную жизнь в городе и в период пандемии. Большинство этих мер кардинально изменили привычное поведение горожанина. Некоторые из них воспринимались горожанами как избыточные, в этом случае их внедрение сопровождалось введением административных санкций. Например, исследования показывают, что отношение к использованию медицинских масок в общественных местах зависит от таких параметров, как страна нахождения респондента, пол, социальное дистанцирование и доверие к власти [Буркова, Феденок 2020]. В целом выбор определенных мер борьбы с пандемией и отклик населения на них для каждой страны имел свои особенности [Григорьева 2021]. В России большинство населения поддерживало даже самые жесткие ограничительные меры властей, такие как полная самоизоляция<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Основные меры Правительства Москвы по противодействию распространению инфекции // Официальный сайт мэра Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/city/projects/measures/> (дата обращения: 18.01.2021).

<sup>12</sup> Россияне о мерах борьбы с вирусом и прогнозе выхода с карантина // Аналитический обзор ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/rossiyane-o-merakh-borby-s-virusom-i-prognoze-vykhoda-s-karantina> (дата обращения: 18.01.2021).

Меры против пандемии, реализуемые в физическом пространстве, в свою очередь, можно разделить на три направления: ограничение числа непосредственных контактов между горожанами, контроль за соблюдением введенных ограничений, информирование. Каждое из направлений рассмотрим подробно.

#### *Меры по ограничению числа непосредственных контактов горожан*

Основанием для принятия мер по ограничению физического взаимодействия горожан стал введенный 5 марта на территории города режим повышенной готовности. В зависимости от интенсивности распространения вируса и возрастания нагрузки на систему здравоохранения вводились более или менее жесткие меры, направленные на сохранение здоровья граждан. Ограничение взаимодействий — это не только физическое установление дистанции между людьми, но и ограничение их перемещений для предотвращения возможности распространения инфекции.

С целью исключения возможности активного распространения инфекции в первую очередь были закрыты все общественные места, в которых предполагается продолжительное нахождение людей в непосредственной близости друг от друга: учебные заведения, предприятия розничной торговли, салоны красоты, предприятия общественного питания, музеи, кинотеатры и т.п.

Параллельно с этими мерами был введен режим «жесткой самоизоляции», в соответствии с которым горожанам было запрещено выходить из дома, кроме ситуаций крайней необходимости (поход в ближайший магазин, аптеку, выгул собак, вынос мусора, обращение за медицинской помощью). Для перемещения по городу разрешено было пользоваться общественным транспортом или такси только после оформления цифрового пропуска и не более двух раз в неделю; была приостановлена работа сервисов каршеринга и велопроката (последние, однако, были доступны курьерам).

В период некоторой стабилизации ситуации с распространением коронавируса и снятия режима «жесткой самоизоляции» меры по ограничению контактов между горожанами изменились: выход на работу, учебу или в общественные места стал возможен, однако были разработаны специальные инструкции, позволяющие сделать перемещения горожан более безопасными. Например, было регламентировано количество работников, которые могут присутствовать в офисах (работодатели столицы обязаны перевести на удаленную работу не менее 30% работников). Посещение рабочего места сопровождается измерением температуры, а иногда и прохождением тестов на наличие или отсутствие инфекции.

Организация учебного процесса также претерпела изменения. Так, например, студенты разных факультетов, обучающиеся в одном здании, занимались по индивидуальному расписанию, которое позволило сократить число контактов в столовых и других общих пространствах вуза. Школьники проходили обучение, находясь в одном классе и не перемещаясь по зданию школы.

Дополнительные инструкции по организации взаимодействия горожан появились и в культурной сфере. Например, максимальное число зрителей в театрах, кинотеатрах и концертных залах не должно превышать 25 процентов от общей вместимости зала. Продажа билетов на различные мероприятия производится только в электронном формате.

Нахождение горожан в общественных пространствах все еще представляет опасность для их здоровья и несет в себе риски ухудшения эпидемиологической ситуации. По этой причине были введены дополнительные меры по усилению режима дезинфекции.

В поликлиниках были разделены потоки пациентов с симптомами ОРВИ и посетителей с другими заболеваниями.

Меры по организации безопасного взаимодействия горожан коснулись и общественного транспорта: был введен запрет на покупку билетов у водителя, были отключены кнопки для открытия дверей вручную, в транспорте были размещены санитайзеры и разметка для соблюдения дистанции.

Все эти меры повлияли на привычный облик городской среды, изменив привычное «допандемийное» поведение горожан, и способствовали более эффективному усвоению правил поведения в городе, позволяющих ограничить распространение вируса.

#### *Меры контроля за соблюдением введенных ограничений*

Для обеспечения исполнения описанных выше мер по обеспечению сохранения здоровья горожан и предотвращения распространения коронавирусной инфекции городскими властями были введены и меры контроля за соблюдением введенных ограничений. К мерам контроля в первую очередь относятся административные штрафы. Однако, если нарушение привело по неосторожности к смерти человека или было сопряжено с умышленным созданием угрозы массового заболевания людей, помимо штрафа, предусмотрен срок лишения свободы до 5 лет. В случае смерти двух и более лиц нарушителю грозит заключение до 7 лет.

### *Меры по информированию горожан*

Оповещение горожан об опасности коронавирусной инфекции, необходимости соблюдения мер по предотвращению ее распространения, возможностях получения помощи от государства и т.п. осуществляется при помощи экранов в общественном транспорте, билбордов, плакатов на остановках общественного транспорта, памяток в подъездах на информационных щитах. Эти меры также влияют на усвоение горожанами новых паттернов поведения.

### *Меры, связанные с цифровыми технологиями*

Огромную роль в борьбе с пандемией сыграла IT-инфраструктура Москвы. Электронные системы, сервисы и платформы реализуют вынужденный переход городской и государственной социальной инфраструктуры в онлайн-режим и являются инструментами реализации городскими властями разных мер по борьбе с пандемией и нейтрализации ее негативных эффектов на здоровье горожан. К таким мерам относятся меры помощи разным группам населения, поддержки областей социальной сферы (образование, медицина, культура); меры по ограничению взаимодействий между людьми, передвижения по городу; меры информирования населения и меры контроля за соблюдением введенных ограничений.

Веб-порталы, предоставляющие москвичам возможность получения широкого спектра государственных услуг, — [mos.ru](https://mos.ru) и [Портал государственных услуг РФ](https://portal.gosuslugi.ru) начали функционировать задолго до пандемии, однако в период пандемии их востребованность существенно возросла в связи с вынужденным ограничением физических взаимодействий между людьми.

Большую нагрузку в период пандемии также испытала Единая медицинская информационно-аналитическая система (ЕМИАС), представляющая собой аналог вышеназванных платформ в сфере здравоохранения. Как и сфера социальных услуг, система здравоохранения не первый год является областью активного внедрения технологий, но пандемия сильно ускорила этот процесс. В 2020 г. в московские лечебные учреждения начали внедряться технологии искусственного интеллекта, способствующие снижению нагрузки на врачей, больницы, КТ-центры. Среди них: технология компьютерного зрения, алгоритм, помогающий в постановке диагноза, «КТ-калькулятор», оценивающий степень поражения легких, и др.

По инициативе правительства Москвы разработана и в октябре 2020 г. запущена платформа для организации дистанционного школьного обучения «Московская электронная школа» (МЭШ). МЭШ включает в себя все необходимые для качественного

дистанционного обучения электронные ресурсы и возможности: библиотеку учебных материалов, журнал, дневник (с оценками, домашними заданиями и расписанием занятий), чат для коммуникации между учениками и учителями, образовательные приложения, возможность видеосвязи для проведения уроков. Перевод школьного обучения на дистанционный формат, ставший возможным благодаря запуску комплексной платформы для дистанционного обучения, позволил избежать продолжения обучения в обычных условиях, которое в ситуации пандемии означало бы серьезный удар по общественному здоровью.

Работа обозначенных платформ позволила минимизировать присутствие горожан в общественной среде и тем самым снизить распространение вируса.

Переход городской культурной жизни в онлайн-режим в условиях пандемии — важная мера поддержания ментального здоровья населения [Шматова 2020]. Ему способствовал запуск платформы #Москвастобой и проекта «Культура Москвы онлайн», открывших горожанам возможность бесплатного виртуального посещения культурных и просветительских мероприятий (спектаклей, концертов, кинопремьер, экскурсий, лекций).

К числу мер, направленных на сохранение здоровья горожан, можно также отнести запуск проекта «Я дома» — агрегатора волонтерских инициатив, направленных на поддержку уязвимых групп населения: людей старшего поколения, людей с хроническими заболеваниями, семей с детьми-инвалидами. С целью поддержания здоровья горожан старшего поколения переведен на дистанционный формат проект «Московское долголетие».

Функцию снабжения горожан официальной информацией, так или иначе связанной с пандемией (о ситуации с пандемией в стране, о принятых мерах, обязательных к соблюдению москвичами, тестах на COVID-19, лечении, вакцинации и др.), выполняют созданный правительствами РФ и Москвы единый информационный центр по мониторингу ситуации с коронавирусом, спецпроект о коронавирусе на портале мэра Москвы ([mos.ru](https://mos.ru)), телеграм-канал оперативного штаба Москвы. Информирование также осуществляется через официальные СМИ и официальные каналы распространения информации в соцсетях.

Своего рода функцию информирования также выполняет система QR-кодов (система чек-инов), разработанная правительством Москвы. С 19 октября использование системы обязательно только для заведений, работающих в ночное время (баров и ночных клубов). Впрочем, многие заведения общепита и другие организации, обслуживающие

граждан, подключались к системе добровольно. Принцип работы системы следующий: организация получает уникальный QR-код на портале mos.ru, размещает его на входе, посетители сканируют код камерой смартфона или «чекинятся» с помощью SMS; если впоследствии обнаруживается, что кто-то из посетителей заражен COVID-19, остальным посетителям приходит оповещение о возможном контакте с зараженным и рекомендация о прохождении тестирования.

Функцию жесткого контроля за соблюдением режима самоизоляции выполняет сервис «Социальный мониторинг», разработанный Департаментом информационных технологий г. Москвы. Использование сервиса обязательно для всех граждан с официально диагностированной коронавирусной инфекцией и людей, проживающих вместе с ними. Приложение отслеживает местоположение смартфона пользователя и просит его отправлять «селфи» из дома в качестве подтверждения соблюдения режима самоизоляции. Отслеживать местоположение заболевшего при подозрении на нарушение режима самоизоляции также помогают установленные в городе камеры видеонаблюдения. Городская система видеонаблюдения также использовалась в проекте интерактивной карты загруженности городских парков и мест отдыха (работала в июне 2020 г.).

Пропускной режим, действовавший в Москве и Московской области с 15 апреля по 8 июня, — мера ограничения непосредственных контактов между людьми и мера контроля за соблюдением этих ограничений одновременно. Первое достигается путем введения ограничений на перемещение горожан на общественном и личном транспорте. Контроль за соблюдением ограничений заключается в проверке наличия у горожанина цифрового пропуска, разрешающего перемещение по городу, который нужно оформить на портале государственных услуг ([mos.ru](https://mos.ru)) за определенное время до поездки. Для рабочих поездок оформляются долгосрочные пропуска. Ежедневное получение разовых пропусков разрешено для поездок в медицинские учреждения и осуществления волонтерской деятельности; по личным нуждам (например, для поездки на дачу) разовый пропуск можно оформить не более 2-х раз в неделю.

### ***Заключение***

Пандемия COVID-19 продемонстрировала, что инфекционные заболевания по-прежнему могут становиться серьезным вызовом для общественного благополучия, и выявила недостатки нынешней городской среды с точки зрения возможностей сохранения здоровья населения в условиях широкого распространения инфекционных заболеваний. Перечислим некоторые из проблем ниже и предложим пути решения.

Решение этих проблем в постковидное время позволит сделать городскую среду более адаптивной к подобным кризисным условиям и поможет быстрее и качественнее справляться с ними:

- 1) отсутствие комфортных условий для самоизоляции (как материальных, так и психологических). Большинство горожан во время режима самоизоляции вынуждено было пребывать в своих квартирах совместно со всеми домочадцами на протяжении длительного времени с минимальными возможностями сменить обстановку, что оказало существенное влияние на их психологическое состояние. Решением этих проблем может стать строительство более комфортного для длительного постоянного пребывания в нем жилья и модернизация существующего жилого фонда (перепланировка квартир, переоборудование балконов, создание комфортных общественных пространств внутри дома и на прилегающей территории и т.д.);
- 2) затрудненный и неравный доступ к жизнеобеспечивающим услугам и сервисам. В целях обеспечения горожан условиями для длительной самоизоляции существенная часть сферы городских услуг перешла в онлайн-режим. Однако, хотя пандемия и заметно ускорила развитие городской IT-инфраструктуры, полноценное получение многих жизненно важных услуг в режиме онлайн до сих пор невозможно. В связи с этим развитие IT-инфраструктуры города необходимо продолжать и в постковидное время. Кроме того, онлайн-услуги в целом доступны не для всех категорий населения. Во-первых, для их получения необходим доступ к интернету, который на 2019 г. в Москве есть у 90% населения города<sup>13</sup>, и навыки работы в нем (можно предположить, что многим людям старшего поколения использование интернет-сервисов дается нелегко). Во-вторых, во многих случаях возможность получить услугу, не выходя из дома, увеличивает ее стоимость. Например, при оплате коммунальных услуг онлайн взимается комиссия или в стоимость покупки в интернет-магазине включается стоимость курьерской доставки товара на дом;

---

<sup>13</sup> Численность пользователей сети Интернет в регионах. Инфографика // Аргументы и факты. [Электронный ресурс]. URL: [https://aif.ru/society/web/chislennost\\_polzovateley\\_seti\\_internet\\_v\\_regionah\\_infografika](https://aif.ru/society/web/chislennost_polzovateley_seti_internet_v_regionah_infografika) (дата обращения: 09.01.2021).

- 3) недостаточное количество общественных пространств, предназначенных для прогулок, позволяющих соблюдать условия социального дистанцирования. Введение городскими властями в конце мая 2020 г. «графика прогулочных дней» для каждого жилого дома хорошо иллюстрирует масштаб проблемы. Решение — проектирование новых и модернизация старых общественных пространств;
- 4) невозможность удовлетворить все потребности горожан без преодоления ими расстояний, превышающих пешую доступность. Решением может быть реализация градостроительной концепции нового урбанизма, одним из главных принципов которой является нахождение всех необходимых для нормального жизнеобеспечения объектов в пешей доступности.

Предлагаемые рекомендации носят точечный характер. Для планомерного улучшения городской среды представляется необходимым разработать нормативно-правовые акты, в которых концепция «Здоровый город» будет основой для реализации всей градостроительной политики. Закрепление принципов подхода «Здоровый город» в нормативно-правовых документах на федеральном и региональном уровне позволит претворять в жизнь конституционное право граждан на охрану здоровья как в отсутствие глобальных потрясений, так и в подобные кризисные периоды.

#### **Список литературы:**

- Бойкова М.В., Ильина И.Н., Салазкин М.Г.* Будущее городов. Города как агенты глобализации и инноваций // Форсайт. 2011. Т 5. № 4. С. 32–48.
- Брико Н.И., Каграманян И.Н., Никифоров В.В., Суранова Т.Г., Чернявская О.П., Полежаева Н.А.* Пандемия COVID-19. Меры борьбы с ее распространением в Российской Федерации // Эпидемиология и вакцинопрофилактика. 2020. № 2. С. 4–12. DOI: 10.31631/2073-3046-2020-19-2-4-12.
- Буркова В.Н., Феденок Ю.Н.* Медицинская маска как средство индивидуальной и коллективной защиты в условиях пандемии COVID-19 (кросс-культурные аспекты) // Вестник антропологии. 2020. № 3(51) С. 74–91. DOI: 10.33876/2311-0546/2020-51-3/74-91.
- Вишневский А.Г.* Смертность в России: несостоявшаяся вторая эпидемиологическая революция // Демографическое обозрение. 2014. № 4. С. 5–40. DOI: <https://doi.org/10.17323/demreview.v1i4.1801>.
- Гейл Я.* Города для людей. М.: Альпина Паблишер, 2012.

Глигич-Золотарева М.В., Лукьянова Н.И. Эффективность федеративного государства в условиях пандемии коронавируса // Федерализм. 2020. № 3. С. 145–168. DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2020-3-145-168>.

Григорьева Н.С. Граждане и общество в условиях пандемии COVID-19: общественные интересы versus личная свобода // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. № 84. С. 147–164. DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-147-164.

Данилина Н.В., Власов Д.Н. «Здоровый» город как базовая концепция территориального развития // Экология урбанизированных территорий. 2020. № 2. С. 112–119. DOI: 10.24411/1816-1863-2020-12112.

Джекобс Д. Смерть и жизнь больших американских городов. М.: Новое издательство, 2011.

Дубовой И.И., Лобанов Г.В., Зройчикова О.А., Корниенко Г.Н. Применение ГИС-технологий для медико-экологического зонирования территории крупного города // ArcReview. 2012. № 1(60). URL: <https://arcreview.esri-cis.ru/2012/03/13/gis-for-ecomedical-zoning/>

Заборова Е.Н. Город и здоровье горожан // Теория и практика общественного развития. 2012. № 4. URL: [http://www.teoria-practica.ru/rus/files/arhiv\\_zhurnala/2012/4/s%D0%BEci%D0%BEI%D0%BEgiy%D0%B0/za\\_borova.pdf](http://www.teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2012/4/s%D0%BEci%D0%BEI%D0%BEgiy%D0%B0/za_borova.pdf)

Ковальжина Л.С. Социально-управленческие аспекты программы «Здоровый город»: социологический анализ // Урбанистика. 2019. № 3. С. 1–6. DOI: 10.7256/2310-8673.2019.3.30083.

Лядова А., Новоселова Е. Социально-экологические риски урбанизации и развитие московской агломерации: сравнительный анализ зарубежного опыта // Экология и промышленность России. 2017. Т. 21. № 10. С. 55–61. DOI: <https://doi.org/10.18412/1816-0395-2017-10-55-61>.

Никонов В.А. Мир после COVID-19 // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 82. С. 5–21. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10091.

Шматова Ю.Е. Влияние COVID-19 на психическое здоровье населения (как показатель человеческого потенциала): опыт зарубежных исследований // Проблемы развития территории. 2020. № 4. С. 88–108. DOI: [10.15838/ptd.2020.4.108.6](https://doi.org/10.15838/ptd.2020.4.108.6).

Galea S, Vlahov D. Urban Health: Evidence, Challenges, And Directions // Annual Review of Public Health. 2005. No. 26. P. 341–365. DOI: [10.1146/annurev.publhealth.26.021304.144708](https://doi.org/10.1146/annurev.publhealth.26.021304.144708).

Lee K.K. Developing and Implementing the Active Design Guidelines in New York City // Health & Place. 2012. Vol. 18. Is. 1. P. 5–7. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2011.09.009>.

Murphy F.G., Taylor B. Community Health and Urban Revitalization in the 21st Century // American Journal of Health Studies. 2020. No. 35(2). P. 115–123.

Ompad D.C., Galea S., Vlahov D. Urban Health Systems: Overview // International Encyclopedia of Public Health. Academic Press. 2017. P. 311–317. DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-803678-5.00481-1>.

Plowden B. Creating Healthy Streets for Sustainable Cities — Delivering Public Health Benefits Through Redesigning London's Streets // Cities & Health. 2020. Vol. 4. Is. 2. P. 156–161. DOI: <https://doi.org/10.1080/23748834.2019.1685852>.

Yang S., Eyster A., Brownson R., Samuels L., Kyung G., Reis R. Developing livable cities: do we have what it takes? // Cities & Health. 2020. Vol. 4. Is. 3. P. 321–335. DOI: <https://doi.org/10.1080/23748834.2019.1636514>.

Дата поступления: 22.01.2021

#### **References:**

Boykova M.V., Il'ina I.N., Salazkin M.G. (2011) Urban Futures: Cities as Agents of Globalization and Innovation. *Forsayt*. Vol. 5. No. 4. P. 32–48.

Briko N.I., Kagramanyan I.N., Nikiforov V.V., Suranova T.G., Chernyavskaya O.P., Polezhaeva N.A. (2020) Pandemic COVID-19. Prevention Measures in the Russian Federation. *Epidemiologiya i vaksino profilaktika*. No. 2. P. 4–12. DOI: 10.31631/2073-3046-2020-19-2-4-12.

Burkova V.N., Fedenok Yu.N. (2021) Medical Mask as a Means of Personal and Collective Protection in the Context of the COVID-19 Pandemic (Cross-Cultural Aspects). *Vestnik antropologii*. No. 3(51). P. 74–91. DOI: 10.33876/2311-0546/2020-51-3/74-91.

Danilina N.V., Vlasov D.N. (2020) «Healthy City» as a Basic Concept for Territorial Development. *Ekologiya urbanizirovannykh territoriy*. No. 2. P. 112–119. DOI: 10.24411/1816-1863-2020-12112.

Dubovoy I.I., Lobanov G.V., Zroychikova O.A., Korniyenko G.N. (2012) Primeneniye GIS-tekhnologiy dlya mediko-ekologicheskogo zonirovaniya territorii krupnogo goroda [GIS for ecomedical zoning of major city territory]. *ArcReview*. No. 1(60). URL: <https://arcreview.esri-cis.ru/2012/03/13/gis-for-ecommedical-zoning/>

- Galea S., Vlahov D. (2005) Urban Health: Evidence, Challenges, And Directions. *Annual Review of Public Health*. No. 26. P. 341–365. DOI: [10.1146/annurev.publhealth.26.021304.144708](https://doi.org/10.1146/annurev.publhealth.26.021304.144708).
- Gehl J. (2012) *Cities for people*. Moscow: Al'pina Pabliher.
- Gligich-Zolotareva M.V., Lykjanova N.I. (2020) Effectiveness of the Federal State in the Context of a Coronavirus Pandemic. *Federalizm*. No. 3. P. 145–168. DOI: [10.21686/2073-1051-2020-3-145-168](https://doi.org/10.21686/2073-1051-2020-3-145-168).
- Grigorieva N.S. (2021) Citizens and Society in the face of COVID-19 Pandemic: Public Interest versus Individual Freedom. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 84. P. 147–164. DOI: [10.24412/2070-1381-2021-84-147-164](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2021-84-147-164).
- Jacobs J. (2011) *The Death and Life of Great American Cities*. Moscow: Novoye izdatel'stvo.
- Koval'zhina L.S. (2019) Sotsial'no-upravlencheskiye aspekty programmy «Zdorovyy gorod»: sotsiologicheskii analiz [Social and administrative aspects of the “healthy cities” project: sociological analysis]. *Urbanistika*. No. 3. P. 1–6. DOI: [10.7256/2310-8673.2019.3.30083](https://doi.org/10.7256/2310-8673.2019.3.30083).
- Lee K.K. (2012) Developing and Implementing the Active Design Guidelines in New York City. *Health & Place*. Vol. 18. Is. 1. P. 5–7. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2011.09.009>.
- Lyadova A., Novoselova E. (2017) Socio-Ecological Urban Risks and the Moscow Agglomeration Development: The Comparative International Study. *Ekologiya i promyshlennost' Rossii*. Ser. 21. Vol. 21. No. 10. P. 55–61. DOI: <https://doi.org/10.18412/1816-0395-2017-10-55-61>.
- Murphy F.G., Taylor B. (2020) Community Health and Urban Revitalization in the 21st Century. *American Journal of Health Studies*. No. 35(2). P. 115–123.
- Nikonov V.A. (2020) The World after COVID-19. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 82. P. 5–21. DOI: [10.24411/2070-1381-2020-10091](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10091).
- Ompad D.C., Galea S., Vlahov D. (2017) Urban Health Systems: Overview. *International Encyclopedia of Public Health*. Academic Press. P. 311–317. DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-803678-5.00481-1>.
- Plowden B. (2020) Creating Healthy Streets for Sustainable Cities — Delivering Public Health Benefits Through Redesigning London's Streets. *Cities & Health*. Vol. 4. Is. 2. P. 156–161. DOI: <https://doi.org/10.1080/23748834.2019.1685852>.
- Shmatova Yu.E. (2020) Impact of COVID-19 on Mental Health of Population (as an Indicator of Human Potential): Experience of Foreign Studies. *Problemy razvitiya territorii*. No. 4. P. 88–108. DOI: [10.15838/ptd.2020.4.108.6](https://doi.org/10.15838/ptd.2020.4.108.6).

Vishnevskiy A.G. (2014) Mortality in Russia: The Second Epidemiologic Revolution That Never Was. *Demograficheskoye obozreniye*. No. 4. P. 5–40.

DOI: <https://doi.org/10.17323/demreview.v1i4.1801>.

Yang S., Eyler A., Brownson R., Samuels L., Kyung G., Reis R. (2020) Developing livable cities: do we have what it takes? *Cities & Health*. Vol. 4. Is. 3. P. 321–335.

DOI: <https://doi.org/10.1080/23748834.2019.1636514>.

Zaborova E.N. (2012) City and Health of Its Citizens. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*. No. 4.

URL: [http://www.teoria-practica.ru/rus/files/arhiv\\_zhurnala/2012/4/s%D0%BEci%D0%BEI%D0%BEgiy%D0%B0/zaborova.pdf](http://www.teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2012/4/s%D0%BEci%D0%BEI%D0%BEgiy%D0%B0/zaborova.pdf).

Received: 22.01.2021

Селезнева Е.В., Трифонова А.В., Чирковская Е.Г.

## Половые и возрастные особенности в структуре управленческих ролей<sup>1</sup>

*Селезнева Елена Владимировна* — доктор психологических наук, профессор, заведующий научно-исследовательским сектором научно-исследовательской лаборатории «Диагностика и оценка руководителей», ВШГУ РАНХиГС, Москва, РФ.

E-mail: [selezneva-ev@ranepa.ru](mailto:selezneva-ev@ranepa.ru)

SPIN-код РИНЦ: [5336-7817](#)

ORCID ID: [0000-0003-3600-5148](#)

*Трифопова Алина Владимировна* — кандидат психологических наук, доцент, старший научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории «Диагностика и оценка руководителей», ВШГУ РАНХиГС, Москва, РФ.

E-mail: [trifonova-av@ranepa.ru](mailto:trifonova-av@ranepa.ru)

SPIN-код РИНЦ: [5246-1699](#)

ORCID ID: [0000-0001-7217-0066](#)

*Чирковская Елена Георгиевна* — кандидат психологических наук, доцент, директор Центра современных кадровых технологий, факультет оценки и развития управленческих кадров, ВШГУ РАНХиГС, Москва, РФ.

E-mail: [chirkovskaya-eg@ranepa.ru](mailto:chirkovskaya-eg@ranepa.ru)

SPIN-код РИНЦ: [5783-2770](#)

ORCID ID: [0000-0002-8772-6300](#)

### Аннотация

В статье на эмпирическом материале рассматриваются особенности влияния пола и возраста на формирование структуры управленческих ролей у руководителей как членов управленческой команды. В работе обобщены результаты исследований, которые начиная с 2014 г. проводятся на факультете оценки и развития управленческих кадров ВШГУ РАНХиГС при Президенте РФ под руководством доктора психологических наук, профессора Ю.В. Синягина. Актуальность исследования определяется социальными требованиями к совершенствованию процессов управления, значимостью командного принципа в принятии и реализации управленческих решений и необходимостью в связи с этим более глубоко изучить особенности выбора руководителями тех или иных управленческих ролей и выявить особенности влияния пола и возраста на структуру этих ролей. Материалом для анализа послужили полученные на факультете в 2014–2019 гг. результаты личностно-профессиональной диагностики руководителей — представителей федеральной государственной гражданской службы, государственной службы субъектов Российской Федерации, а также руководителей бюджетных учреждений России (n = 6602). В качестве диагностических инструментов использовались биографические вопросы опросника «Оценка управленческого потенциала», метод совместного распределения, а также критерий  $\chi^2$  Пирсона. В результате анализа эмпирических данных установлено, что существует явная возрастная динамика и половые особенности в распределении формальных управленческих ролей; выявлены значимые различия между подгруппами, выделенными по полу и возрасту, во взаимосвязи выполняемых формальных управленческих ролей и предпочтений в области неформальных управленческих ролей. Показано, что во всех выделенных подгруппах наиболее характерной неформальной управленческой ролью в оценках респондентов является роль организатора, а наименее характерными — роли кадровика, штабника, контролера и инноватора. Для каждой из выделенных подгрупп описаны «ролевые профили» руководителей, занимающих разные позиции в управленческой иерархии. Установлено, какие формальные управленческие роли чаще исполняют респонденты разного пола и возраста, предпочитающие играть те или иные неформальные управленческие роли, и выявлена половая и возрастная специфика этих взаимосвязей.

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

**Ключевые слова**

Управление, управленческая команда, управленческие роли, формальные роли, неформальные роли, ролевые предпочтения, пол, возраст.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-142-166

*Selezneva E.V., Trifonova A.V., Chirkovskaya E.G.*

**Sex and Age Peculiarities in the Structure of Management Role<sup>2</sup>**

*Elena V. Selezneva* — DSc (Psychology), Professor, Head of the Research and Development Sector of the Scientific Laboratory for Diagnostics and Assessment of Managers, GSPM RANEPА, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [selezneva-ev@ranepa.ru](mailto:selezneva-ev@ranepa.ru)

ORCID ID: [0000-0003-3600-5148](https://orcid.org/0000-0003-3600-5148)

*Alina V. Trifonova* — PhD, Associate Professor, Senior Researcher of the Scientific Laboratory for Diagnostics and Assessment of Managers, GSPM RANEPА, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [trifonova-av@ranepa.ru](mailto:trifonova-av@ranepa.ru)

ORCID ID: [0000-0001-7217-0066](https://orcid.org/0000-0001-7217-0066)

*Elena G. Chirkovskaya* — PhD, Associate Professor, Director of the Center for Modern Personnel Technologies, GSPM RANEPА, Moscow Russian Federation.

E-mail: [chirkovskaya-eg@ranepa.ru](mailto:chirkovskaya-eg@ranepa.ru)

ORCID ID: [0000-0002-8772-6300](https://orcid.org/0000-0002-8772-6300)

**Abstract**

Based on empirical material, the article examines the features of gender and age influence on the formation of managerial roles structure among managers as members of the management team. The article summarizes the results of studies that since 2014 have been carried out at the Faculty of Assessment and Development of Management Personnel of the Higher School of Economics, RANEPА under the President of the Russian Federation, under the guidance of DSc (Psychology), Professor Yu.V. Sinyagin. The relevance of the study is determined by the social requirements for improving management processes, the importance of the command principle in making and implementing managerial decisions and the need in this regard to study more deeply the peculiarities of managers' choice of certain managerial roles and identify the features of gender and age influence on the structure of these roles. The material for the analysis was obtained at the faculty in 2014–2019 and contain results of personal and professional diagnostics of managers — representatives of the federal state civil service, state service of the constituent entities of the Russian Federation, as well as heads of budgetary institutions of Russia (n = 6602). The biographical questions of the “Assessment of management potential” questionnaire were used as diagnostic tools as well as joint distribution method, Pearson  $\chi^2$  test. As a result of empirical data analysis, it was found that there is a clear age dynamics and gender characteristics in the distribution of formal managerial roles. Significant differences were revealed between the subgroups, distinguished by gender and age, in the relationship between the performed formal managerial roles and preferences in the field of informal managerial roles. It is shown that in all the subgroups identified, the most characteristic informal managerial role in the respondents' assessments is the role of the organizer, and the least characteristic role is the role of the personnel officer, staff officer, controller and innovator. For each of the subgroups identified, the “role profiles” of managers occupying different positions in the management hierarchy are described. It has been established which formal managerial roles are more often performed by respondents of different sex and age, who prefer to play certain informal managerial roles. The gender and age specificity of these relationships was revealed.

**Keywords**

Management, management team, management roles, formal roles, informal roles, role preferences, gender, age.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-142-166

---

<sup>2</sup> The article is written as a part of scientific and research work of RANEPА government assignment.

### **Введение**

Современная ситуация, внешними социально-экономическими и политическими признаками которой являются ускоренное развитие технологий и производства и постоянное усиление конкуренции, с внутренней (социальной, культурной и психологической) стороны характеризуется непрерывно повышающейся степенью изменчивости, неопределенности и непредсказуемости. В этих условиях определяющим фактором успешного развития общества становится качество управления.

Так как чаще всего вне зависимости от уровня и сферы управления в роли его субъекта выступает не отдельный человек, а группа людей — управленческая команда, качество управления оказывается напрямую связано не только с развитием управленческого потенциала [Синягин, Селезнева 2016] и повышением управленческой готовности [Синягин 2017] каждого отдельного члена этой группы, но и с тем, насколько сбалансирована ее социально-психологическая структура и в первую очередь функционально-ролевой компонент этой структуры.

На факультете оценки и развития управленческих кадров ВШГУ РАНХиГС при Президенте РФ особенности ролевых предпочтений и распределения управленческих ролей в команде изучаются с 2014 г. в рамках исследований, направленных на разработку и дальнейшее совершенствование технологии личностно-профессиональной диагностики кадров управления [Баркова и др. 2019; Лебедева и др. 2019; Синягин 2019б], а также на изучение механизмов подбора и формирования управленческих команд [Синягин 2019а].

### **Обзор литературы**

Как известно, при решении разнообразных задач, возникающих в процессе общегрупповой деятельности, неизбежно происходит разделение обязанностей членов группы, которые, с одной стороны, действуют совместно для достижения общей цели, а с другой — проявляют разную степень активности и разные способности, в зависимости от этого внося разный вклад в совместную деятельность. В результате особенности групповой деятельности, задачи, которые необходимо решить, и личностные качества членов группы задают их различия по социально-психологическим позициям, статусам и ролям и определяют функционально-ролевую структуру этой группы.

Социально-психологические позиции, статусы и роли существуют в двух взаимосвязанных формах: социальной (формальной) и психологической (неформальной). В социальной форме они закономерно «отражают» объективные

системы социальных зависимостей, возникающих между социальными группами, а также внутри них в процессе их экономической, социальной, политической и культурной жизни, и выступают как образцы, нормы, которые «задаются» теми или иными общегрупповыми целями и задачами. Будучи изначально безличными, социальные позиции, статусы и роли реализуются в деятельности конкретных социальных групп через психологические, неформальные позиции, статусы и роли, которые имеют личностный характер — более или менее ярко выраженную индивидуальную форму проявления, и «задаются» как способностями и уровнем активности того или иного члена группы, так и его личностными предпочтениями, ценностями и целями.

Особенности содержания и структуры формальных и неформальных позиций, статусов и ролей определяют, с одной стороны, положение каждого члена группы в системе внутригрупповых и межгрупповых отношений, а с другой стороны, характер этих отношений и в итоге качество и результативность общегрупповой деятельности.

В то же время содержание и структура как социальных (формальных), так и психологических (неформальных) позиций, статусов и ролей обусловлены спецификой той сферы, в которой осуществляет свою деятельность группа. В частности, в рамках управленческой деятельности социально-психологические позиции, статусы и роли реализуются как управленческие позиции, статусы и роли. При этом и управленческая позиция, и управленческий статус проявляются через управленческую роль, которая выступает на социальном уровне как образец поведения человека, занимающего в рабочей группе позицию руководителя, то есть субъекта управления, который обязан обеспечивать слаженную работу членов группы для достижения общегрупповых целей, а на психологическом уровне — как способ поведения руководителя как участника внутригрупповых межличностных отношений, занимающего наиболее высокую позицию и имеющего наиболее высокий статус в группе.

В связи с этим на изучении именно управленческих ролей сосредотачиваются исследователи в рамках социологии, социальной психологии, теории управления, политологии, психологии и социологии труда, теории менеджмента, организационной психологии, психологии личности, акмеологии, психологии управления.

Изучая управленческие роли, исследователи исходят из того, что деятельность любой управленческой группы предполагает наличие общих для всех ее членов обязательств и коллективной ответственности и распределение функций и личной ответственности за их исполнение между членами группы. Такое распределение функций и ответственности и приводит к формированию определенного набора управленческих ролей [Белбин 2003].

Разные авторы выделяют в процессе управленческой деятельности и управленческого взаимодействия различные составляющие и соответствующие им управленческие роли, то есть выстраивают разные модели функционально-ролевой структуры управленческой группы (команды). Так, американские исследователи разработали модель, включающую 27 командных ролей, объединенных в три группы, каждая из которых обусловлена необходимостью решать задачи, связанные с содержанием командной деятельности техническим обеспечением групповой деятельности и ее оптимизацией удовлетворением необходимых для достижения общегрупповых целей потребностей участников команды [Benne, Sheats 1948]. В другой работе авторы сконструировали модель, включающую 10 командных ролей, которые также были разделены на три группы: «роли задач», обеспечивающие достижение общегрупповой цели; «социальные роли», поддерживающие благоприятную групповую среду, и «предельные роли», координирующие поведение членов группы во внешней среде [Mumford et al. 2008].

Наиболее известной и активно используемой в исследованиях и практике командообразования является модель Белбина [Белбин 2003]. В работе, посвященной психометрическим свойствам ролевого опросника Белбина, отмечается, что в модели Белбина, включающей девять ролей, каждая командная роль рассматривается как поведенческий паттерн, обеспечивающий такое взаимодействие между членами команды, которое способствует развитию команды в целом, а высокая эффективность команды связана с тем, что во взаимодействии ее членов сбалансированно реализуются все командные роли [Aritzeta et al. 2007]. В ряде исследований также показывается, что существует взаимосвязь между структурой командных ролей и продуктивностью команды [Stewart et al. 2000; Stewart et al. 2005].

В целом сравнительный анализ наиболее известных моделей показывает, что их авторы рассматривают функционально-ролевую структуру управленческой группы как характеристику, которая лежит в основе эффективности командной деятельности [Хрущев 2019]. С практической точки зрения это означает, во-первых, что в процессе рабочего взаимодействия членов команды должен быть реализован весь репертуар ролей, а во-вторых, что личностно-профессиональные и индивидуально-психологические характеристики членов управленческой команды должны максимально соответствовать избранным ими управленческим ролям.

Анализ научных публикаций показывает, что в процессах формирования и развития управленческих команд чаще всего учитываются такие личностно-профессиональные и индивидуально-психологические характеристики, как особенности

мотивации и желание участвовать в командной работе [Осмоловская 2019], высокий уровень развития системного мышления [Елисеенко, Зверев 2013], «...открытость в отношениях, готовность к экспериментам и помощи другим, индивидуальность в подходах к решению задач, заинтересованность в командном результате, внутреннее чувство долга» [Багаева 2013, 119] и т.п.

В значительно меньшей степени при формировании управленческих команд учитываются ролевые предпочтения их будущих или действующих членов, а также половые и возрастные особенности этих предпочтений и их влияние на распределение управленческих ролей в команде. В то же время, как отмечает М.Р. Белбин, половой принцип «...с незапамятных времен учитывался при распределении рабочих обязанностей и ответственности» [Белбин 2003, 7] и «биологические близнецы, возраст и пол, в сочетании друг с другом, являются самыми вескими факторами, определяющими рабочие роли» [Там же, 8].

Анализ научных публикаций, однако, показывает, что половые различия в структуре командных ролей крайне редко становятся предметом изучения.

Так, С.В. Кошелева в рамках исследования командно-ролевого взаимодействия менеджеров среднего и высшего звена ряда международных и российских компаний показала, что в ролевых предпочтениях, а также в содержании и выраженности ролевых позиций сотрудников различных организаций — мужчин и женщин — существует как общее, так и особенное. При этом, по мнению автора, и сходства, и различия в ролевых предпочтениях менеджеров определяются не только их полом, но и характерной для той или иной организации направленностью организационных требований к профессиональному поведению сотрудников<sup>3</sup>.

С.В. Смельцова, изучавшая репертуар профессиональных управленческих ролей и их воздействие на управленческие процессы в современных организациях, также показала, что пол является одним из значимых для ролевой идентификации руководителя факторов. Это касается, в частности, особенностей ролевого распределения. Эмпирические данные, полученные автором, свидетельствуют, что среди участников исследования, не имеющих одной ярко выраженной роли, значительно больше женщин, чем мужчин. Кроме того, доминантные роли, чаще всего фиксировавшиеся у мужчин, редко встречаются у женщин, и, наоборот, роли женщин не

---

<sup>3</sup> Кошелева С.В. Особенности командно-ролевого взаимодействия менеджеров среднего и высшего звена международной и российских компаний. Научные доклады № 24(R)–2006 // Архив открытого доступа Санкт-Петербургского государственного университета [Электронный ресурс]. URL: [https://dspace.spbu.ru/bitstream/11701/863/1/24\(R\)\\_2006.pdf](https://dspace.spbu.ru/bitstream/11701/863/1/24(R)_2006.pdf) (дата обращения: 31.01.2021).

распространены у мужчин. Исследователем был сделан вывод о том, что ролевые предпочтения мужчин и женщин как субъектов управления являются взаимодополнительными, а включение в управленческую команду и мужчин, и женщин делает ее более эффективной<sup>4</sup>.

Обобщение результатов исследований показывает, что основная исследовательская проблема в области изучения влияния пола и возраста на ролевые предпочтения и распределение управленческих ролей в команде в настоящее время связана с необходимостью выявить особенности влияния пола и возраста на структуру управленческих ролей, в том числе на взаимосвязь выполняемых формальных управленческих ролей и предпочтений в области неформальных управленческих ролей.

В связи с этим в рамках данного исследования были сформулированы следующие предположения:

- общее в структуре управленческих ролей у руководителей разного пола и возраста определяется целями и задачами деятельности на разных уровнях управленческой иерархии и соответствующими этим целям и задачам функциями и ответственностью;
- пол и возраст являются факторами, определяющими различия в структуре управленческих ролей.

### **Методы и выборка**

Цель эмпирического исследования состояла в том, чтобы выявить, как взаимосвязаны между собой выполняемые формальные управленческие роли и предпочтения в области неформальных управленческих ролей у руководителей — мужчин и женщин разного возраста. В соответствии с целью исследования необходимо было решить следующие задачи:

- выявить наличие или отсутствие взаимосвязей между выполняемыми формальными управленческими ролями и предпочтениями в области неформальных управленческих ролей у руководителей — мужчин и женщин одного возраста;
- выявить наличие или отсутствие взаимосвязей между выполняемыми формальными управленческими ролями и предпочтениями в области неформальных управленческих ролей у руководителей одного пола, но разного возраста.

---

<sup>4</sup> Смельцова С.В. Диагностика профессиональных ролей руководителей в современных организациях: дис... канд. социол. наук. Нижний Новгород, 2014.

Так как базовым методом в исследованиях, которые проводятся на факультете, является психобиографический метод, в качестве инструмента в рамках решения сформулированных задач использовались биографические вопросы опросника «Оценка управленческого потенциала» (ОУП), разработанного под руководством доктора психологических наук, профессора Ю.В. Синягина [Синягин 2020].

Формальные управленческие роли участников исследования анализировались с помощью объективного, то есть касающегося документально подтверждаемых фактов биографии, вопроса «На руководящей работе Вы выполняли роль...», который предполагал выбор одного из вариантов ответов:

- 1) первого лица;
- 2) заместителя первого лица;
- 3) руководителя среднего звена;
- 4) не был(а) на руководящей работе;
- 5) иной ответ.

Выделение именно ролей первого лица, заместителя первого лица и руководителя среднего звена связано, с одной стороны, с тем, что эффективность и результативность управления на уровне организации в целом и ее отдельных подразделений, а следовательно, достижение общеорганизационных целей, во многом связаны с качеством выполнения именно этих управленческих ролей<sup>5</sup> [Казаков 2007], а с другой стороны, с тем, что для каждой из этих управленческих ролей существует собственный, четко выделяемый набор функций, что обуславливает различия в требованиях к их исполнению и одновременно в возможностях реализации этих функций через ту ли другую неформальную управленческую роль.

Предпочтения участников исследования в области неформальных управленческих ролей анализировались с помощью субъективного, то есть касающегося особенностей восприятия респондентом своего места в общей системе управления, вопроса «Какая неформальная роль наиболее характерна для Вас в работе?», который предполагал выбор одного из вариантов ответов:

- 1) кадровик;
- 2) штабник;
- 3) организатор;
- 4) аналитик;

---

<sup>5</sup> См. также Синягин Ю.В. Психологические основы формирования руководителем управленческой команды: дис. ... докт. психол. наук. М., 1997.

- 5) дипломат;
- 6) наставник;
- 7) контролер;
- 8) инноватор;
- 9) хозяйственник;
- 10) эксперт-профессионал.

В основе списка неформальных управленческих ролей, который представлен в данном вопросе, лежит модель функционально-ролевой структуры управленческой группы, разработанная В.Г. Асеевым и Ю.В. Синягиным. В рамках этой модели каждая неформальная управленческая роль выступает как выражение одной из функций, характерных для управленческой деятельности: приобретение знаний, организация, планирование, координация, взаимодействие с окружающими, прогноз, контроль, анализ, мотивация персонала и работа с документами [Асеев, Синягин 2009]. При этом предпочтения руководителя в выборе той или иной неформальной управленческой роли связаны не только с его личными целями и уровнем сформированности тех или иных компонентов его управленческого потенциала, но и с «требованиями» формальной управленческой роли, которую он играет.

В качестве эмпирической базы использовался массив, включающий данные 6602 респондентов, полученные на факультете в 2014–2019 гг. в ходе личностно-профессиональной диагностики руководителей — представителей федеральной государственной гражданской службы, государственной службы субъектов Российской Федерации, а также руководителей бюджетных учреждений России.

Данные обрабатывались с помощью метода совместного распределения, для проверки гипотез использовался критерий  $\chi^2$  Пирсона.

#### ***Обсуждение результатов исследования***

Выборка была разделена на подгруппы по критериям пола и возраста (Таблица 1).

Таблица 1. Структура выборки<sup>6</sup>

Выделенные подгруппы	Количество человек	%
Женщины до 45 лет	1547	23,43
Женщины старше 45 лет	1790	27,11
Мужчины до 45 лет	1923	29,13
Мужчины старше 45 лет	1342	20,33
Всего	6602	100

Проверка показала, что между всеми выделенными подгруппами есть значимые различия ( $\chi^2=104,27$  при  $p=0,0001$ ).

Анализ распределения вариантов ответов на вопросы «На руководящей работе Вы выполняли роль...» и «Какая неформальная роль наиболее характерна для Вас в работе?» в выделенных подгруппах показал, что в распределении и формальных управленческих ролей, и предпочтений в области неформальных управленческих ролей между всеми подгруппами существуют значимые различия ( $\chi^2=575,79$  при  $p=0,0001$  и  $\chi^2=251,33$  при  $p=0,0001$  соответственно).

Затем для исследования влияния пола и возраста на взаимосвязь между выполняемыми формальными управленческими ролями и предпочтениями в области неформальных управленческих ролей по каждой из подгрупп была построена таблица сопряженности, позволившая проанализировать совместное распределение вариантов ответов на вопросы «На руководящей работе Вы выполняли роль...» и «Какая неформальная роль наиболее характерна для Вас в работе?». В первичную таблицу результатов вошли все полученные по этим вопросам данные, однако из дальнейшего анализа были исключены варианты ответов 4 и 5 на вопрос «На руководящей работе Вы выполняли роль...».

Рассмотрим вначале, какие неформальные роли предпочитают играть респонденты разного пола и возраста, выполняющие те или иные формальные управленческие роли (Таблица 2).

<sup>6</sup> Составлено авторами.

**Таблица 2. Взаимосвязь выполняемых формальных управленческих ролей и предпочтений в области неформальных управленческих ролей в подгруппах, выделенных по полу и возрасту (% от общего числа респондентов в подгруппе)<sup>7</sup>**

Подгруппы		Женщины до 45 лет (n=1547)			Женщины старше 45 лет (n=1790)			Мужчины до 45 лет (n=1923)			Мужчины старше 45 лет (n=1342)		
Варианты ответов		На руководящей работе Вы выполняли роль...											
		первого лица (30,3%)	заместителя первого лица (39,7%)	руководителя среднего звена (19,1%)	первого лица (46,3%)	заместителя первого лица (41,0%)	руководителя среднего звена (9,2%)	первого лица (47,6%)	заместителя первого лица (34,3%)	руководителя среднего звена (14,3%)	первого лица (67,0%)	заместителя первого лица (27,0%)	руководителя среднего звена (5,0%)
Какая неформальная роль наиболее характерна для Вас в работе?	кадровик	2,6	2,3	1,4	0,8	0,7	2,4	0,5	0,2	0,0	0,2	0,8	0,0
	штабник	0,9	0,8	1,4	0,4	0,8	0,6	0,9	1,5	2,2	2,4	2,5	1,5
	организатор	<b>46,6</b>	<b>45,9</b>	<b>37,1</b>	<b>53,2</b>	<b>46,0</b>	<b>47,3</b>	<b>46,7</b>	<b>44,0</b>	<b>32,8</b>	<b>52,1</b>	<b>43,9</b>	<b>40,3</b>
	аналитик	5,6	<b>12,7</b>	<b>14,5</b>	7,5	<b>13,5</b>	<b>10,3</b>	6,8	<b>11,8</b>	<b>13,1</b>	4,9	<b>10,8</b>	<b>10,4</b>
	дипломат	<b>10,9</b>	9,8	<b>10,4</b>	<b>11,5</b>	<b>12,5</b>	7,9	<b>11,5</b>	9,0	<b>12,0</b>	9,1	8,6	6,1
	наставник	<b>10,5</b>	9,8	<b>12,2</b>	8,6	<b>10,6</b>	<b>12,1</b>	7,7	9,1	<b>10,9</b>	7,3	<b>10,2</b>	<b>10,4</b>
	контролер	3,7	4,1	5,4	1,4	2,0	2,4	1,9	3,6	2,5	1,3	1,9	0,0
	инноватор	6,8	5,9	5,7	5,5	4,1	3,0	9,2	8,0	6,9	4,8	3,9	6,0
	хозяйственник	8,1	2,0	5,1	6,4	1,9	6,1	9,6	6,4	6,5	<b>12,8</b>	9,4	<b>14,9</b>
	эксперт-профессионал	4,3	6,7	6,8	4,7	7,9	7,9	5,2	6,4	<b>13,1</b>	5,1	8,0	<b>10,4</b>
Всего		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

<sup>7</sup> Составлено авторами.

Анализ таблицы показывает, что в распределении формальных управленческих ролей существует явная возрастная динамика: вне зависимости от пола в подгруппах старше 45 лет по сравнению с подгруппами до 45 лет значительно уменьшается процент респондентов, выполняющих функции руководителя среднего звена (с 19,1% и 14,3% в подгруппах до 45 лет до 9,2% и 5,0% в подгруппах старше 45 лет), и одновременно значительно увеличивается процент респондентов, выполняющих функции первого лица (с 30,3% и 47,6% в подгруппах до 45 лет до 46,3% и 67,0% в подгруппах старше 45 лет). Кроме этого, можно говорить о влиянии на динамику распределения формальных управленческих ролей пола: в подгруппе мужчин старшего возраста процент респондентов, выполняющих функции первого лица, значительно выше, чем во всех остальных подгруппах (67,0%). Это позволяет сделать вывод о том, что возраст выступает в качестве объективного, а пол — субъективного фактора должностного продвижения.

Из таблицы также видно, как среди респондентов, которые входят в разные подгруппы по полу и возрасту и выполняют разные формальные управленческие роли, распределяются предпочтения в области неформальных управленческих ролей.

Общим для всех выделенных подгрупп является то, что самой характерной для себя неформальной управленческой ролью наибольший процент респондентов (от 32,8% в подгруппе мужчин до 45 лет, выполняющих функции руководителя среднего звена, до 52,1% в подгруппе мужчин старше 45 лет, выполняющих функции первого лица) считает роль организатора, то есть в качестве своих основных функций как руководителя рассматривает распределение поручений между сотрудниками, координацию работы подчиненных, формирование у сотрудников общего видения стоящих перед организацией проблем, формирование команд для решения конкретных задач, разрешение организационных и технологических проблем, возникающих в процессе выполнения производственных задач, в целом принятие управленческих решений.

Такое явное предпочтение роли организатора, безусловно, связано с теми позициями, которые занимают участники исследования в управленческой иерархии. Так как позиции первого лица и его заместителя предполагают ответственность за результативность управления в целом, то есть фактически за эффективность и результативность деятельности организации [Орехова, Кудин 2020], именно организационные функции и в первую очередь принятие управленческих решений (по существу — принятие на себя ответственности за достижение целей организации) являются для первых лиц и их заместителей ведущими. Это же в определенной степени касается и позиции руководителя среднего звена, на котором лежит ответственность за достижение целей его подразделения как структурной единицы организации.

Остальные неформальные управленческие роли в предпочтениях респондентов фиксируются намного реже, а некоторые из них в тех или иных подгруппах фиксируются исчезающе редко или не фиксируются вообще.

Так, от 2,0% до 14,9% колеблется процент респондентов, которые назвали в качестве характерных для них ролей роли аналитика, дипломата, наставника, хозяйственника и эксперта-профессионала. При этом 10-процентная граница преодолевается не во всех подгруппах (по роли аналитика — в восьми, по роли дипломата — в шести, по роли наставника — в семи, по ролям хозяйственника и эксперта-профессионала — в двух из двенадцати подгрупп).

Роли кадровика, штабника, контролера и инноватора в качестве характерной для себя неформальной управленческой роли респонденты называли вообще крайне редко, при этом роль кадровика в подгруппах мужчин до 45 лет и старше 45 лет, выполняющих функции руководителя среднего звена, а также роли кадровика и контролера в подгруппе мужчин старше 45 лет, выполняющих функции руководителя среднего звена, вообще не вошли в число предпочитаемых.

Можно предположить, что эти неформальные роли играют члены управленческой команды или команды руководителя, которым он доверил исполнение соответствующих функций.

Анализ распределения предпочтений в области неформальных управленческих ролей у респондентов разного пола и возраста, выполняющих одну и ту же формальную управленческую роль, косвенно свидетельствует о существовании некоторого «ролевого профиля», характерного для руководителей, занимающих определенную позицию в управленческой иерархии.

Взяв в качестве нижней границы выраженности предпочтений в области неформальных управленческих ролей 10%, мы построили «ролевые профили» руководителей, занимающих разные позиции в управленческой иерархии, для каждой из выделенных подгрупп (Таблица 3).

**Таблица 3. «Ролевой профиль» руководителей разного пола и возраста, занимающих разные позиции в управленческой иерархии<sup>8</sup>**

Женщины до 45 лет	Женщины старше 45 лет	Мужчины до 45 лет	Мужчины старше 45 лет
<b>Первое лицо</b>			
Организатор	Организатор	Организатор	Организатор
Дипломат	Дипломат	Дипломат	Хозяйственник
Наставник			
<b>Заместитель первого лица</b>			
Организатор	Организатор	Организатор	Организатор
Аналитик	Аналитик	Аналитик	Аналитик
	Наставник		Наставник
	Дипломат		
<b>Руководитель среднего звена</b>			
Организатор	Организатор	Организатор	Организатор
Аналитик	Аналитик	Аналитик	Аналитик
Наставник	Наставник	Наставник	Наставник
Дипломат		Дипломат	Хозяйственник
		Эксперт-профессионал	Эксперт-профессионал

Анализ таблицы показывает, что в структуре «ролевых профилей» руководителей разного пола и возраста, занимающих разные позиции в управленческой иерархии, есть как общее, так и особенное.

Как уже было отмечено выше, ведущей неформальной управленческой ролью во всех подгруппах и для всех выделенных должностных позиций является роль организатора.

Второе место в «ролевом профиле» первых лиц в трех подгруппах занимает роль дипломата, то есть женщины независимо от возраста и мужчины до 45 лет, находящиеся на верхней ступени управленческой иерархии, важными для себя как руководителя функциями считают решение сложных «дипломатических» проблем, в том числе разрешение сложных организационных конфликтов, участие в совещаниях на высоком уровне и в других организациях и учреждениях, установление неформальных связей с представителями других организаций, участие в неформальных мероприятиях в своей организации. Можно предположить, что исполнение роли дипломата позволяет первому лицу более эффективно решать вопросы взаимодействия как внутри организации, так и во внешней среде и устанавливать в организации благоприятный психологический климат.

<sup>8</sup> Составлено авторами.

В то же время в «ролевом профиле» первых лиц в подгруппе мужчин старше 45 лет второе место занимает роль хозяйственника, то есть мужчины старшего возраста, находящиеся на верхней ступени управленческой иерархии, важными для себя как руководителя функциями считают развитие материально-технической базы организации, распределение материальных ресурсов между подразделениями, изыскание дополнительных источников доходов, обустройство помещений и рабочих площадей, обеспечение быта сотрудников и изыскание дополнительных материальных средств для их поощрения. Можно предположить, что исполнение роли хозяйственника в представлениях для мужчин старшего возраста, занимающих позицию первого лица в организации, усиливает их властные полномочия через управление материальными и финансовыми ресурсами и использование этих ресурсов для вознаграждения или наказания подчиненных.

В «ролевом профиле» первых лиц в подгруппе женщин до 45 лет, помимо ролей организатора и дипломата, присутствует роль наставника, то есть женщины до 45 лет, находящиеся на верхней ступени управленческой иерархии, важными для себя как руководителя функциями считают разъяснение сотрудникам миссии организации, роли и значения их деятельности, обучение молодых сотрудников и начинающих работников, помощь сотрудникам в решении личных проблем, разрешение межличностных конфликтов и т.п. На наш взгляд, значимость роли наставника для первых лиц — женщин до 45 лет — связана с особенностями стиля управления, характерными именно для женщин-руководителей, которые как лидеры достаточно часто ориентируются прежде всего на развитие взаимодействия, которое побуждает подчиненных к интеграции личных и коллективных интересов, и «...связывают свою власть больше с личностными характеристиками, чем с формальным статусом» [Тарханова 2017].

В «ролевых профилях» заместителей первых лиц во всех подгруппах второе место занимает роль аналитика. Это свидетельствует о том, что именно заместитель первого лица чаще всего занимается выявлением и формулированием управленческих проблем, формулирует стратегические задачи организации, обобщает и анализирует подготовленные другими материалы, готовит аналитические записки, документы концептуального характера, теоретические доклады по профессиональным и управленческим проблемам, ведет дискуссии по концептуальным и теоретическим вопросам. Можно предположить, что исполнение роли аналитика участниками исследования, занимающих позицию заместителя первого лица в организации, способствует усилению их власти через управление знаниями и информацией и их использование для формирования общего видения перспектив развития организации, а также повышения компетентности и совершенствования деятельности сотрудников.

Третье место в «ролевых профилях» заместителей первых лиц в подгруппах женщин и мужчин старше 45 лет занимает роль наставника. Кроме того, в подгруппе женщин старше 45 лет фиксируется четвертая значимая роль — роль дипломата. Это говорит о том, что на заместителей первого лица достаточно часто оказывается возложена ответственность за формирование позитивного психологического климата в организации и обеспечение эффективных взаимодействий внутри коллектива и во внешней среде.

В структуру «ролевых профилей» руководителей среднего звена во всех подгруппах входят роли организатора, аналитика и наставника, а в подгруппах мужчин и женщин до 45 лет — роль дипломата, в подгруппе мужчин старше 45 лет — роль хозяйственника, а в обеих мужских подгруппах — роль эксперта-профессионала. Это можно объяснить, на наш взгляд, той позицией, которую занимают руководители среднего звена в управленческой иерархии, и теми функциями, которые они в соответствии с этой позицией исполняют [Казаков 2007, 110]. Так, роль организатора появляется в связи с тем, что они участвуют в выполнении всех функций управления и прежде всего координируют работу малых (рабочих) групп, руководят ею и несут ответственность за деятельность этих групп; роль аналитика необходима им в связи с необходимостью иметь полную информацию о задачах данного уровня, готовить информацию для решений, принимаемых руководителями высшего звена, и анализировать данные о производительности труда; роль наставника связана с тем, что именно руководители среднего звена ответственны за сплоченность групп, групповое единство, групповое мотивирование, принятие всеми членами групп организационных целей, формирование ценностно-ориентационного единства; роль дипломата важна, поскольку руководителям среднего звена необходимо осуществлять лидерские функции, управлять динамическими процессами в группе, в том числе разрешать разного рода организационные конфликты.

Не менее важна для руководителей среднего звена роль хозяйственника, в рамках которой руководитель получает возможность использовать доступные для него материальные и финансовые ресурсы для мотивирования как отдельных сотрудников, так и рабочих групп, а также роль эксперта-профессионала, которая позволяет им трансформировать принятые руководителями высшего звена решения в технологически удобную форму в виде спецификаций и конкретных заданий и передавать их низовым линейным руководителям [Там же], а также находить наиболее эффективные способы решения профессиональных задач, поставленных руководством, выступать в качестве эксперта при поиске решений наиболее сложных проблем, участвовать в дискуссиях по профессиональным вопросам и разрешать профессиональные споры, брать на себя

ответственность при принятии решений, требующих специальных профессиональных знаний. При этом можно предположить, что значимость ролей организатора, аналитика и наставника для руководителей среднего звена определяется прежде всего их позицией в управленческой иерархии и теми функциями и ответственностью, которые с ней связаны; возраст выступает как значимый фактор при выборе в качестве предпочитаемой роли дипломата, а пол — ролей хозяйственника и эксперта-профессионала.

Следует отметить, что взаимосвязь между формальными и неформальными управленческими ролями имеет двухсторонний характер. С одной стороны, позиция в управленческой иерархии, которую занимает руководитель, и соответствующая этой позиции формальная управленческая роль во многом определяют выбор тех неформальных управленческих ролей, которые будут обеспечивать руководителю максимально продуктивную реализацию его функций и ответственности. С другой стороны, предпочтения в области неформальных управленческих ролей могут в значительной степени способствовать или препятствовать выполнению функций, соответствующих определенной позиции в управленческой иерархии, а также выступать как мотивирующий фактор в карьерном продвижении, так как та или иная неформальная управленческая роль может быть более или менее эффективно и продуктивно реализована на разных ступенях управленческой иерархии.

Проанализируем, какие формальные управленческие роли чаще исполняют респонденты разного пола и возраста, предпочитающие играть те или иные неформальные управленческие роли (Таблица 4).

**Таблица 4. Взаимосвязь предпочтений в области неформальных управленческих ролей и выполняемых формальных управленческих ролей в подгруппах, выделенных по полу и возрасту (% от общего числа респондентов в подгруппе)<sup>9</sup>**

Подгруппы	Женщины до 45 лет									
	Варианты ответов на вопрос «Какая неформальная роль наиболее характерна для Вас в работе?»									
Варианты ответов на вопрос «На руководящей работе Вы выполняли роль...»	кадровик	штабник	организатор	аналитик	дипломат	наставник	контролер	инноватор	хозяйственник	эксперт-профессионал
первого лица	33,3	26,7	32,6	14,6	32,7	30,2	24,7	34,4	<b>54,3</b>	20,8
заместителя первого лица	38,9	33,3	<b>42,2</b>	<b>43,8</b>	39,1	37,0	34,2	38,7	17,1	<b>42,7</b>
руководителя среднего звена	11,1	26,7	16,5	24,2	19,9	22,2	21,9	18,3	21,4	20,8
<b>Женщины старше 45 лет</b>										
первого лица	31,8	25,0	<b>49,9</b>	34,4	<b>45,9</b>	39,7	37,5	<b>56,1</b>	<b>66,3</b>	34,5
заместителя первого лица	22,7	<b>50,0</b>	38,3	<b>54,4</b>	<b>44,4</b>	<b>43,6</b>	<b>46,9</b>	36,6	17,5	<b>51,3</b>
руководителя среднего звена	18,2	8,3	8,8	9,4	6,3	11,2	12,5	6,1	12,5	11,5
<b>Мужчины до 45 лет</b>										
первого лица	<b>71,4</b>	30,8	<b>51,8</b>	33,0	<b>51,7</b>	<b>42,7</b>	32,7	<b>50,9</b>	<b>57,5</b>	34,8
заместителя первого лица	14,3	38,5	35,1	<b>41,5</b>	29,1	36,6	<b>46,2</b>	32,1	27,5	30,4
руководителя среднего звена	0,0	23,1	10,9	19,1	16,3	18,3	13,5	11,5	11,8	26,1
<b>Мужчины старше 45 лет</b>										
первого лица	33,3	<b>66,7</b>	<b>71,1</b>	<b>48,4</b>	<b>69,5</b>	<b>59,6</b>	<b>63,2</b>	<b>70,5</b>	<b>71,4</b>	<b>53,5</b>
заместителя первого лица	<b>50,0</b>	27,3	24,2	<b>42,9</b>	26,3	33,9	36,8	23,0	21,1	33,7
руководителя среднего звена	0,0	3,0	4,1	7,7	3,4	6,4	0,0	6,6	6,2	8,1

<sup>9</sup> Составлено авторами.

Из таблицы видно, что в целом каждой из выделенных формальных управленческих ролей соответствуют все неформальные управленческие роли.

На уровне руководителей среднего звена общим для всех подгрупп является отсутствие явно выраженных предпочтений по отношению к какой-либо одной из неформальных управленческих ролей: наиболее выражены предпочтения по отношению к роли штабника в подгруппе женщин до 45 лет (26,7%), а наименее — предпочтения по отношению к роли кадровика в подгруппе мужчин до 45 лет (0,0%) и к ролям кадровика и контролера в подгруппе мужчин старше 45 лет (0,0%).

Однако если мы возьмем в качестве нижней границы выраженности предпочтений в области неформальных управленческих ролей 40%, то увидим, что между подгруппами существуют определенные различия в соответствии исполняемых формальных и неформальных ролей у респондентов, выполняющих функции первого лица и заместителя первого лица.

Так, в подгруппе женщин до 45 лет респонденты, предпочитающие роль хозяйственника, чаще всего выполняли функции первого лица (54,3%), а респонденты, предпочитающие роли организатора, аналитика и эксперта-профессионала, — функции заместителя первого лица (42,2%, 43,8% и 42,7% соответственно).

В подгруппе женщин старше 45 лет функции первого лица чаще всего выполняли респонденты, предпочитающие роли организатора (49,9%), дипломата (45,9%), инноватора (56,1%) и хозяйственника (66,3%), а функции заместителя первого лица — респонденты, предпочитающие роли штабника (50,0%), аналитика (54,4%), дипломата (44,4%), наставника (43,6%), контролера (46,9%) и эксперта-профессионала (51,3%).

Таким образом, можно предположить, что для женщин-руководителей, независимо от их возраста, именно склонность к исполнению неформальной роли хозяйственника выступает как наиболее выраженный мотивирующий фактор в их продвижении на позицию первого лица в организации. В то же время для продвижения на позицию заместителя первого лица у женщин наиболее выраженным мотивирующим фактором является склонность к исполнению неформальной роли аналитика.

В подгруппе мужчин до 45 лет функции первого лица чаще всего выполняли респонденты, предпочитающие роли кадровика (71,4%), организатора (51,8%), дипломата (51,7%), наставника (42,7%), инноватора (50,9%), хозяйственника (57,5%), а функции заместителя первого лица — респонденты, предпочитающие роли аналитика (41,5%) и контролера (46,2%).

В подгруппе мужчин старше 45 лет предпочтения респондентов, выполнявших функции первого лица, оказались тесно связаны практически со всеми неформальными управленческими ролями, кроме роли кадровика. При этом чаще всего функции первого лица выполняли респонденты, предпочитающие роль хозяйственника (71,4%). В то же время функции заместителя первого лица чаще всего выполняли респонденты, предпочитающие роли кадровика (50,0%) и аналитика (42,9%).

Можно говорить о том, что для мужчин-руководителей до 45 лет наиболее выраженным мотивирующим фактором в их продвижении на позицию первого лица в организации склонность к исполнению неформальной роли кадровика, а для мужчин-руководителей старше 45 лет — роль хозяйственника. В то же время для продвижения на позицию заместителя первого лица у мужчин до 45 лет наиболее выраженным мотивирующим фактором является склонность к исполнению неформальной роли контролера, а для мужчин-руководителей старше 45 лет — роль кадровика.

### **Выводы**

Проведенное исследование подтвердило наши предположения о существовании значимых взаимосвязей между выполняемыми формальными управленческими ролями и предпочтениями в области неформальных управленческих ролей у руководителей как членов управленческой команды и о влиянии пола и возраста на характер этих взаимосвязей.

Результаты исследования показывают, что, с одной стороны, структура управленческих ролей «задается» особенностями деятельности руководителя на том или ином уровне управленческой иерархии, а с другой — его полом и возрастом. При этом особенности деятельности выступают как фактор формирования структуры, общей для всех субъектов деятельности на определенном уровне управления, а пол и возраст — как факторы, которые определяют различия в структуре управленческих ролей.

Описанные особенности взаимосвязи выполняемых формальных управленческих ролей и предпочтений в области неформальных управленческих ролей в подгруппах, выделенных по полу и возрасту, могут рассматриваться как одна из внутренних составляющих стилей управления, специфических, с одной стороны, для руководителей — женщин или мужчин, а с другой стороны, для руководителей разного возраста.

Проведенный анализ свидетельствует также о возможности применения психобиографического метода в рамках личностно-профессиональной диагностики для выявления факторов, значимо влияющих на формирование структуры управленческих

ролей, оценки командного потенциала, подбора сбалансированных управленческих команд, прогнозирования эффективности и продуктивности деятельности команд, а также особенностей индивидуальной траектории карьерного продвижения.

Перспективы исследования могут быть связаны с изучением взаимосвязи выполняемых формальных управленческих ролей и предпочтений в области неформальных управленческих ролей у молодых (по возрасту) и/или начинающих (по управленческому стажу) руководителей. Результаты такого исследования позволят в рамках личностно-профессионального консультирования обеспечить раннее выявление проблем в освоении руководителями тех или иных управленческих ролей и помощь в их освоении.

#### **Список литературы:**

*Асеев В.Г., Синягин Ю.В.* Опросник оценки ролевой позиции в управленческой команде // Методики диагностики управленческого персонала и латентной структуры организации. М.: Изд-во РАГС, 2009. С. 44–45.

*Багаева К.Р.* Ключевые факторы эффективности функционирования управленческой команды // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. 2013. № 9. С. 113–120.

*Баркова Ю.К., Клычникова К.А., Селезнева Е.В., Чирковская Е.Г.* Взаимосвязь образовательной и управленческой успешности руководителей // Наука и мир. 2019. № 11(75). Т. 2. С. 65–71.

*Белбин Р.М.* Типы ролей в командах менеджеров. М.: НИРРО, 2003.

*Елисеенко А.С., Зверев Д.А.* Технология симулятивного тренинга для развития системного мышления и развития управленческих команд // Организационная психология. 2013. Т. 3. № 3. С. 97–112.

*Казаков В.В.* Руководитель «среднего звена» в управлении организацией: теоретико-социологический подход к определению понятия // Социология власти. 2007. № 1. С. 105–112.

*Лебедева А.В., Селезнева Е.В., Чирковская Е.Г.* Взаимосвязь фактов биографии и профиля управленческой готовности // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Психологические науки. 2019. № 4. С. 49–59. DOI: 10.18384/2310-7235-2019-4-49-59.

Орехова С.В., Кудин Л.Ш. Результативность управления и роль генерального директора компании // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20. № 2. С. 158–167. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-2-158-167>.

Осмоловская А.С. Формирование и развитие управленческих команд // Бизнес-образование в экономике знаний. 2019. № 1. С. 57–62.

Синягин Ю.В. Опросник оценки управленческого потенциала в комплексной личностно-профессиональной диагностике. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.

Синягин Ю.В. Особенности представлений руководителей об эффективной управленческой команде и способах ее формирования // Живая психология. 2019а. Т. 6. № 1. С. 25–45.

Синягин Ю.В. Трехкомпонентная модель управленческой готовности // Живая психология. 2017. Т. 4. № 2. С. 101–108. DOI: [10.18334/jp.4.2.38381](https://doi.org/10.18334/jp.4.2.38381).

Синягин Ю.В. Факторы, условия и биографические предикторы успешной управленческой карьеры в системе государственной гражданской службы // Государственная служба. 2019б. № 4. С. 6–21. DOI: [10.22394/2070-8378-2019-21-4-6-21](https://doi.org/10.22394/2070-8378-2019-21-4-6-21).

Синягин Ю.В., Селезнева Е.В. Взаимосвязь эффективности деятельности руководителей на государственной гражданской службе и их личностно-профессионального потенциала // Вопросы управления. 2016. № 4(22). С. 98–105.

Тарханова Е.С. Исследование гендерных различий в управленческой сфере // Наука. Общество. Государство: Электронный научный журнал. 2017. Т. 5. № 2(18). URL: [https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/tarkhanova\\_es\\_17\\_2\\_23.pdf](https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/tarkhanova_es_17_2_23.pdf).

Хрущев К.А. Формирование ролевой структуры команды проекта // Роль гуманитарных и социально-экономических наук в развитии общества: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции 28 декабря 2018 г.: в 3-х ч.; Часть II. Белгород: ООО Агентство перспективных научных исследований (АПНИ), 2019. С. 145–152.

Aritzeta A., Swailes St., Senior B. Belbin's Team Role Model: Development, Validity and Applications for Team Building // Journal of Management Studies. 2007. Vol. 44. No. 1. P. 96–118. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2007.00666.x>.

Benne K.D., Sheats P. Functional Roles of Group Members // Journal of Social Issues. 1948. Vol. 4. Is. 2. P. 41–49. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1948.tb01783.x>.

Mumford T.V., Van Iddekinge C.H., Morgeson F.P., Campion M.A. The Team Role Test: Development and Validation of a Team Role Knowledge Situational Judgment Test // *Journal of Applied Psychology*. 2008. Vol. 93(2). P. 250–267. DOI: <https://doi.org/10.1037/0021-9010.93.2.250>.

Stewart G.L., Fulmer I.S., Barrick M.R. An Exploration of Member Roles as a Multilevel Linking Mechanism for Individual Traits and Team Outcomes // *Personnel Psychology*. 2005. Vol. 58. No. 2. P. 343–365. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.2005.00480.x>.

Stewart Gr.L., Barrick M.R. Team Structure and Performance: Assessing The Mediating Role of Intrateam Process and the Moderating Role of Task Type // *Academy of Management Journal*. 2000. Vol. 43. No. 2. P. 135–148. DOI: <https://doi.org/10.5465/1556372>.

Дата поступления: 10.02.2021

### **References:**

Aritzeta A., Swailes St., Senior B. (2007) Belbin's Team Role Model: Development, Validity and Applications for Team Building. *Journal of Management Studies*. Vol. 44. No. 1. P. 96–118. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2007.00666.x>.

Aseev V.G., Sinyagin Yu.V. (2009) Oprosnik otsenki rolevoy pozitsii v upravlencheskoy komande [Role position assessment questionnaire in the management team]. *Metodiki diagnostiki upravlencheskogo personala i latentnoy struktury organizatsii*. Moscow: Izd-vo RAGS. P. 44–45.

Bagaeva K.R. (2013) Klyuchevyye faktory effektivnosti funktsionirovaniya upravlencheskoy komandy [Key factors for the effective functioning of the management team]. *Ekonomika i upravleniye v XXI veke: tendentsii razvitiya*. No. 9. P. 113–120.

Barkova Yu.K., Kly`chnikova K.A., Selezneva E.V., Chirkovskaya E.G. (2019) Interrelation of Heads' Educational and Managerial Success. *Science and World*. No. 11(75). Vol. II. P. 65–71.

Belbin R.M. (2003) *Team Roles at Work*. Moscow: HIPPO.

Benne K.D., Sheats P. (1948) Functional Roles of Group Members. *Journal of Social Issues*. Vol. 4. Is. 2. P. 41–49. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1948.tb01783.x>.

Eliseenko A.S., Zverev D.A. (2013) The Technology of Simulative Training for Management Teams. *Organizatsionnaya psikhologiya*. Vol. 3. No. 3. P. 97–112.

Kazakov V.V. (2007) The Head of “An Average Part” in the Management of the Organization: Sociological Theory Approach to the Definition of Notion. *Sotsiologiya vlasti*. No. 1. P. 105–112.

- Khrushchev K.A. (2019) Formirovaniye rolevoy struktury komandy proyekta [Formation of the role structure of the project team]. *Rol' gumanitarnykh i sotsial'no-ekonomicheskikh nauk v razvitiy obshchestva: sbornik nauchnykh trudov po materialam Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*, 28 December 2018: in 3 parts; Part II. Belgorod: OOO Agentstvo perspektivnykh nauchnykh issledovaniy (APNI). P. 145–152.
- Lebedeva A.V., Selezneva E.V., Chirkovskaya E.G. (2019) Interrelation between Biographical Data and Profile of Managerial Readiness. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Psikhologicheskiye nauki*. No. 4. P. 49–59. DOI: 10.18384/2310-7235-2019-4-49-59.
- Mumford T.V., Van Iddekinge C.H., Morgeson F.P., Campion M.A. (2008) The Team Role Test: Development and Validation of a Team Role Knowledge Situational Judgment Test. *Journal of Applied Psychology*. Vol. 93(2). P. 250–267. DOI: <https://doi.org/10.1037/0021-9010.93.2.250>.
- Orekhova S.V., Kudin L.Sh. (2020) Firm Performance and CEO Influence. *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Ekonomika. Upravleniye. Pravo*. Vol. 20. No. 2. P. 158–167. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-2-158-167>.
- Osmolovskaia A.S. (2019) Formation and Development of Management Teams. *Biznes-obrazovaniye v ekonomike znaniy*. No. 1. P. 57–62.
- Sinyagin Yu.V. (2017) Three-Pillar Model of Management Readiness. *Zhivaya psikhologiya*. Vol. 4. No. 2. P. 101–108. DOI: [10.18334/lp.4.2.38381](https://doi.org/10.18334/lp.4.2.38381).
- Sinyagin Yu.V. (2019a) Features Representations of Leaders about an Effective Management Team and Methods of Its Formation. *Zhivaya psikhologiya*. Vol. 6. No. 1. P. 25–45.
- Sinyagin Yu.V. (2019b) Factors, Conditions and Biographical Predictors of a Successful Managerial Career in the State Civil Service System. *Gosudarstvennaya sluzhba*. No. 4. P. 6–21.
- Sinyagin Yu.V. (2020) *Oprosnik ocenki upravlencheskogo potenciala v kompleksnoj lichnostno-professional'noj diagnostike* [Questionnaire for assessing management potential in complex personal and professional diagnostics]. Moscow: Izdatel'skiy dom «Delo» RANXiGS.
- Sinyagin Yu.V., Selezneva E.V. (2016) Relationship of Management Efficiency in the Civil Service and Their Personal and Professional Potential. *Voprosy upravleniya*. No. 4(22). P. 98–105.
- Stewart G.L., Fulmer I.S., Barrick M.R. (2005) An Exploration of Member Roles as a Multilevel Linking Mechanism for Individual Traits and Team Outcomes. *Personnel*

*Psychology*. Vol. 58. No. 2. P. 343–365. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.2005.00480.x>.

Stewart Gr.L., Barrick M.R. (2000) Team Structure and Performance: Assessing The Mediating Role of Intrateam Process and the Moderating Role of Task Type. *Academy of management Journal*. Vol. 43. No. 2. P. 135–148. DOI: <https://doi.org/10.5465/1556372>.

Tarkhanova E.S. (2017) The Study of Gender Differences in the Management Area. *Elektronnyy nauchnyy zhurnal "Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo"*. Vol. 5. No. 2(18). URL: [https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/tarkhanova\\_es\\_17\\_2\\_23.pdf](https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/tarkhanova_es_17_2_23.pdf).

Received: 10.02.2021

*Шестакова Е.Е.*

## Социальная политика в интересах развития человеческого потенциала: мировой опыт

*Шестакова Елена Евгеньевна* — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Института экономики РАН, Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [8503-3161](https://elibrary.ru/8503-3161)

### Аннотация

В периоды глобальной нестабильности возрастает роль государства как регулятора социальных отношений и социальной поддержки граждан. В статье анализируется ряд сложных социально-экономических проблем, с которыми сталкиваются современные западные государства, которые сформировались еще до возникновения текущего коронавирусного кризиса и частично усилились в процессе его развития: углубление социальной стратификации, рост масштабов неустойчивой занятости, зарплатного и доходного неравенства, коммерциализация социальной сферы, изменение параметров бедности. Делается вывод, что в ходе поиска способов частичной компенсации потерь и сглаживании негативных эффектов от социально-экономических ограничений «ковидного» карантина и его последствий проявился запрос на изменение форм регулирования социальных отношений и социальной поддержки в пользу более универсальных моделей и расширение объема услуг, которые государство призвано предоставлять гражданам или активно участвовать в их организации. Только система социальных пособий, включая бюджетные и страховые их виды, неспособна решить весь комплекс задач, с которыми сталкиваются граждане, оказавшиеся в экстренной ситуации. Экономическая недоступность целого ряда услуг является причиной формирования замкнутого круга материальной зависимости и социальной нестабильности и ведет к утрате человеческого капитала. Основное внимание уделяется рассмотрению таких факторов обеспечения устойчивого социального развития и повышения качества трудовых ресурсов, как государственная поддержка раннего развития детей, обеспечение доступности всех уровней образования, вопрос медицинского и долговременного социального обслуживания лиц, нуждающихся в постороннем уходе. Отдельно рассматриваются и такие ключевые направления государственной поддержки, играющие важную роль в обеспечении социальной мобильности, квалификационного роста и повышения статуса здоровья, как жилищная обеспеченность и доступ к качественным современным коммунальным, транспортным и цифровым услугам.

### Ключевые слова

Социальная политика, социальные услуги, человеческий капитал, гарантированный минимальный доход, социальная мобильность.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-167-188

*Shestakova E.E.*

## Social Policy for Human Development: World Experience

*Elena E. Shestakova* — PhD, Leading researcher, Institute of Economics of Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

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

### Abstract

In the period of global instability, the role of the state as a regulator of social relations and social support increases. The article analyzes complex socio-economic problems faced by modern Western states, that were formed even before the current coronavirus crisis and partially intensified by it: deepening of social stratification, the growth of unstable employment, wage and income inequality, the commercialization of the social sphere, changes in the parameters of

poverty. It is concluded that in the course of searching for ways to partially compensate for losses and smooth out the negative effects of the socio-economic restrictions of COVID quarantine and its consequences, there was a request to change the forms of regulation of social relations and social support in favor of more universal models and expanding the scope of services that the state is called upon to provide citizens or actively participate in their organization. The system of social benefits, including their budget and insurance types, is unable to solve alone the whole range of problems faced by citizens who find themselves in an emergency situation. Economic unavailability of a whole range of services is the reason for the formation of a vicious circle of material dependence and social instability, leading to loss of human capital. The main attention is paid to considering such factors as ensuring sustainable social development of children, ensuring access to all levels of education, issues of medical and long-term social services for people in need of outside care. The key areas of state support that play an important role in ensuring social mobility, professional growth and improving the health status, such as housing security and access to high-quality public utilities, transport and digital services are also considered separately.

**Keywords**

Social policy, social services, human capital, guaranteed minimum income, social mobility.

**DOI:** 10.24412/2070-1381-2021-85-167-188

***Введение***

Современный мир живет в период высокой степени неопределенности. Социально-экономические последствия одних изменений, например высоких темпов старения населения или трансформации модели семейных отношений, можно спрогнозировать с относительно высокой степенью вероятности, других, таких как результаты цифровой революции, изменения на рынке труда, введение тотального контроля потребительского поведения, — с существенно меньшей вероятностью, третьи, в частности влияние пандемии коронавируса, вызванные ею внутренние ограничения и внешние шоки, вообще относятся к категории непредсказуемых. Еще не завершившийся медико-экономический кризис 2020 г. обострил вопросы социальной стратификации, доступности качественных услуг, нестабильности материального положения значительной части населения. На данный момент сложно однозначно определить, сохранится ли действие допандемических тенденций последних лет или экономически развитые страны ждут серьезные изменения социальной и общественной жизни.

***Старые и новые социальные вызовы***

Современное западное государство благосостояния, включая все его региональные модификации (англо-саксонский, северо-, центрально- и южноевропейский, а в последние годы и восточноевропейский вариант) уже длительное время переживает процессы, ведущие к возникновению новых социальных вызовов и рисков, среди которых коммерциализация социальной сферы, видоизменение бедности, рост социального неравенства и блокировка социальной мобильности, повышение

нестабильности положения и углубление дифференциации внутри среднего класса. Традиционные уязвимые группы (пожилые очень преклонного возраста, инвалиды, мигранты, лица с низким уровнем образования, многодетные) по определению находятся в менее благоприятной ситуации, чем все население. Они могут быть лишены нормального жилья, сталкиваться со сложностями при трудоустройстве, при получении доступа к социальным услугам, и именно этим категориям государство привыкло помогать. Пандемия коронавируса продемонстрировала серьезную уязвимость семейных доходов части небедного населения и ограничения действующих институтов государства благосостояния.

Доля населения стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), живущего в домашних хозяйствах, чьи располагаемые доходы ниже уровня бедности (50% медианных доходов или находящиеся в состоянии риска монетарной бедности), составляет 14%, но еще 36% населения не располагает активами, достаточными для существования в течение по крайней мере 3 месяцев [Balesta, Tonkin 2018, 7]. Иллюстрацией увеличения концентрации богатства является снижение в течение последних 10 лет доли трех нижних по доходам квинтильных групп (60% населения): в США их доля составляет 2,4% в общей структуре активов населения, в Германии — 6,5%, Франции — 12,1%, а 10% наиболее обеспеченного населения составляет соответственно 79,5%, 59,8% и 50,6% [Balesta, Tonkin 2018, 15].

Многофакторная природа неравенства проявляется в существовании «вязких», крайне слабопроницаемых верхних и нижних границ социальной структуры. Хотя основные абсолютные параметры, характеризующие уровень жизни населения (медианные доходы, уровень образования, качество медицинских услуг, жилищные условия), в среднем улучшаются, но усиливается торможение межпоколенческого и внутривозрастного изменения социального статуса [Hassler et al. 2017]. Только четверо из 10 молодых людей, чьи родители не получили полного среднего образования, сами заканчивают среднюю школу или профессиональное училище, и только 1 из 10 получает диплом о высшем образовании<sup>1</sup>. В среднем в странах ОЭСР, по оценкам, для перехода из нижней квинтильной группы по доходам в медианную требуется 4–5 поколений. С 90-х годов прошлого века прослеживается четкая тенденция консервирования доходных позиций прежде всего в крайних частях доходного спектра.

---

<sup>1</sup> A broken social elevator? How to promote social mobility. Overview and main findings. P. 26 // OECD [Электронный ресурс]. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility\\_9789264301085-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility_9789264301085-en) (дата обращения: 10.02.2021).

В середине 2010-х гг. 58% лиц, принадлежащих к нижним 20% населения, оставались в таком положении в течение 4 лет, для верхнего квинтиля — 70% (в конце 90-х гг. этот параметр составлял соответственно 53% для наиболее бедной 1/5 населения и 65% для наиболее богатой 1/5 части) [Ibid., 32].

Негативным и вызывающим серьезную озабоченность явлением стало углубление дифференциации и усиление нестабильности середины доходного спектра. Если исходить из упрощенного подхода к определению среднего класса, основанного только на доходных характеристиках (без учета других взаимосвязанных параметров, таких как социально-экономический статус, уровень образования и квалификации), то к данной группе относятся лица, проживающие в домашних хозяйствах со среднедушевыми доходами в пределах 75–200% от национальных медианных. В структуре представителей среднего класса с середины 90-х годов до середины 2010-х с 41% до 32% снизилась доля лиц со средним и средним специальным образованием и, соответственно, выросла доля с высшим — с 35% до 47% [Salvatory, Manfredi 2019, 9]. Наиболее высок риск снижения социального статуса у представителей нижней средней группы (75–100% медианного дохода), в течение четырехлетнего периода 15–20% из них попадает в более низкую доходную группу. В целом, согласно исследованиям, в 24 странах ОЭСР, по которым есть соответствующие данные, 47% домашних хозяйств, относящихся к среднему классу, являются финансово уязвимыми, то есть неспособны осуществлять непредвиденные расходы и не могут противостоять неожиданному, даже кратковременному, снижению доходов<sup>2</sup>. Меняются и модели семейных отношений: для сохранения стабильного финансового положения семье со средним достатком все чаще требуется полная занятость обоих взрослых членов семьи. Например, в Дании и Швеции в 70% семей с детьми до 14 лет работают полное рабочее время оба родителя, а в среднем в ОЭСР в 45% семей с детьми оба родителя работают полное рабочее время и в еще 15% один занят полное, а второй — сокращенное время<sup>3</sup>.

Во всех экономически развитых странах действует определенная система оказания материальной поддержки лицам, оказавшимся в состоянии бедности и материальных лишений, прежде всего специальные пособия по бедности или гарантированный минимальный доход. Применяется достаточно широкий спектр схем

---

<sup>2</sup> Under Pressure: The Squeezed Middle Class. P. 125 // OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/els/soc/OECD-middle-class-2019-main-findings.pdf> (дата обращения: 10.02.2021).

<sup>3</sup> Promoting an age — inclusive workforce living, learning and earning longer. P. 35 // OECD [Электронный ресурс]. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/employment/promoting-an-age-inclusive-workforce\\_59752153-en](https://www.oecd-ilibrary.org/employment/promoting-an-age-inclusive-workforce_59752153-en) (дата обращения: 10.02.2021).

обеспечения минимального дохода: от простых общих схем, открытых для всех категорий граждан, которые по тем или иным причинам оказались не в состоянии содержать себя и свою семью, до сложных сочетаний различных категориальных пособий. При этом лишь небольшое число национальных схем гарантирования минимального дохода обеспечивает относительно высокий уровень поддержки дохода, основное их назначение — снижение наиболее острых проявлений, а не кардинальное сокращение бедности. В европейских странах размеры данных выплат на одного получателя в зависимости от «щедрости» систем колеблются от 24% до 70%–80% от уровня бедности, принятого в Европе (60% от медианного национального дохода), и в целом ряде европейских государств не достигают условного уровня нищеты (40% медианного дохода)<sup>4</sup>. Так как схемы минимальных доходов предназначены для покрытия основных базовых расходов, считающихся необходимыми, то в наиболее «щедрых» схемах в них включаются такие составляющие, как расходы на жилье и коммунальные услуги, расходы, связанные с особыми условиями, например наличием детей или инвалидностью. Тем не менее во многих европейских странах признается, что эти пособия не покрывают значительной части необходимых трат, поэтому после оценки нуждаемости они дополняются другими выплатами. С другой стороны, жесткий адресный подход и сложные правила отбора, недостаток информации у потенциальных получателей о действующих системах помощи и влияние эффекта стигматизации лишают многих нуждающихся в социальной защите необходимой материальной поддержки [Browne, Immervoll 2017, 15]. Согласно проведенным исследованиям, во Франции не получают пособия по гарантированному минимальному доходу около половины бедного взрослого населения с доходами менее 40% медианных, в Германии и Великобритании не менее трети лиц, которые по формальным признакам могли бы претендовать на данную денежную помощь, ее не получают [Marchal et al. 2020, 25]. Кроме того, такой тип материальной поддержки, как пособия по минимальному доходу, или другие виды пособий с оценкой нуждаемости не предназначены для поддержки представителей среднего класса, обладающих определенным личным имуществом, которые оказались в состоянии невозможности покрывать текущие жизненные расходы в условиях искусственного ограничения или прекращения трудовой деятельности из-за пандемии.

---

<sup>4</sup> Frazer H., Marlier E. Minimum Income Schemes in Europe. P. 23 // European Economic and Social Committee [Электронный ресурс]. URL: [https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/minimum-income-schemes-across-eu-member-states\\_october-2009\\_en.pdf](https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/minimum-income-schemes-across-eu-member-states_october-2009_en.pdf) (дата обращения: 10.02.2021).

Относительно новой тенденцией, связанной с ростом масштабов неустойчивой занятости и расширением таких ее форм, как заемная и платформенная рабочая сила, «0-часовые» контакты, гиг-экономика, стало увеличение категории работающих бедных, а именно низкооплачиваемых работников, получающих менее 2/3 медианной заработной платы, и работников с малой интенсивностью труда (ниже 50% от полной занятости). За последние 10 лет наибольшее число рабочих мест в высокоразвитых странах было создано в секторе услуг с низкой производительностью труда, многие на неполное рабочее время<sup>5</sup>. Общим трендом в последние годы было и сокращение защищенности трудовых контрактов, внедрение новых форм трудовых договоров, ограничивающих юридические и финансовые издержки работодателей при их прекращении.

Хотя ситуация еще далека от разрешения и пока сложно делать окончательные выводы, тем не менее ясно, что кризис, связанный с пандемией COVID-19, особенно сильно ударил по низкооплачиваемым работникам и тем самым увеличил зарплатное и доходное неравенство. Экономически развитые страны потратили огромные средства на меры по частичной компенсации потерь и сглаживанию негативных эффектов ограничения масштабов экономической деятельности, включая временное субсидирование заработной платы и неполной занятости, расширение охвата и увеличение размеров выплат пособий по безработице и болезни, отсрочку выплат по страховым и налоговым платежам, оказание натуральной помощи. Зарплатные субсидии широко использовались в странах Европы для предотвращения массовых увольнений и способствовали компенсации около половины потерь заработной платы работников, связанной с прекращением работы или сокращением рабочих часов. Но самым значимым компонентом стала помощь бизнесу в различных ее формах: прямой государственной помощи, льготных кредитов и займов, снижения налогообложения и страховых платежей. Децильный коэффициент по зарплатам в середине 2020 г., по сравнению с доковидным периодом, например, в Испании, увеличился с 23 до 36 раз, в Великобритании — с 20 до почти 28<sup>6</sup> (Таблица 1).

---

<sup>5</sup> World employment and social outlook. Trends 2020. P. 24 // ILO [Электронный ресурс]. URL: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_734455.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_734455.pdf) (дата обращения: 10.02.2021).

<sup>6</sup> Global wage report 2020-21. Wages and minimum wages in the time of COVID-19. P. 50 // ILO [Электронный ресурс]. URL: [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_762534/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_762534/lang--en/index.htm) (дата обращения: 10.02.2021).

**Таблица 1. Изменение доли фонда оплаты труда, получаемого менее оплачиваемыми 50% наемных работников в период I и II квартала 2020 г. и соответствующего периода 2019 г. (в %)<sup>7</sup>**

Регион	До пандемии	После начала пандемии
Северная Европа	30,0	28,4
Южная Европа	26,4	21,9
Западная Европа	25,2	22,1
Восточная Европа	28,2	25,1

Рост неравенства, блокировка социальной мобильности, расширение такого относительно нового для западной практики явления, как работающие бедные, усиливают внимание к вопросам направленности перераспределительной политики государства, определения оптимальной роли государства в современном обществе, форм регулирования социальных отношений и социальной поддержки, объема благ и услуг, которые оно должно предоставлять гражданам, и необходимых для этого средств. Поддержка уровня жизни населения, снижение высокого уровня неравенства и укрепления социальной интеграции, обеспечение эффективного и рационального использования средств, выделяемых на социальное развитие, являются основным функциями государства в социальной сфере [Barr 2012].

Перераспределение ресурсов в обществе происходит на базе различных принципов и по различным направлениям. В структуру государственных социальных расходов включаются денежные пособия, социальные услуги и льготное налогообложение с социальными целями, например снижение налогов и предоставление налоговых кредитов семьям с детьми, льготное налогообложение страховых выплат и др. Поскольку менее обеспеченные группы населения вообще не платят или платят мало налогов, то налоговые льготы в большей степени используются обеспеченными группами населения. Основным инструментом перераспределительной политики государства выступают денежные трансферты, подоходные налоги и страховые взносы. В среднем по 22 странам ОЭСР, по которым есть достаточно полная информация, нижние 10% населения получают в виде трансфертов 55% располагаемых доходов, а выплачивают в виде налогов и страховых платежей 12% доходов, пятая децильная группа (середина доходного ряда) получает через трансферты 18% доходов, в том числе 10% в виде страховых выплат, а выплачивает 24% [Causa, Hermanse 2017, 19]. Развитые страны

<sup>7</sup> Источник: Global wage report 2020-21. Wages and minimum wages in the time of COVID-19. P. 47 // ILO [Электронный ресурс]. URL: [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_762534/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_762534/lang-en/index.htm) (дата обращения: 10.02.2021).

в среднем тратят на денежные выплаты больше, чем на финансирование услуг, в том числе на здравоохранение. Так, в странах Южной Европы (Италии, Португалии, Греции) более 70% государственных социальных расходов идет на денежные выплаты. Во Франции, западном лидере по уровню государственных социальных расходов, на денежные трансферты идет 19,3% ВВП, на финансирование социальных услуг — 11,6% ВВП, но в данные государственные социальные расходы не включаются расходы на образование<sup>8</sup>.

### ***Роль сектора социальных услуг в развитии человеческого потенциала***

Исключительно важную роль в процессе перераспределения играют натуральные трансферты (медицинские, образовательные услуги, уход за детьми и пожилыми, социальное жилье) и более широко область общественного социального инвестирования. К ключевым сферам социального инвестирования относятся качественный уход за малолетними детьми и их обучение, образовательная и профессиональная подготовка детей и молодежи, меры активной политики на рынке труда и обучение в течение всей трудовой жизни, медицинские и социальные услуги, включая долговременное обслуживание пожилых, обеспечение доступным жильем и коммунально-бытовыми и транспортными услугами. Среди современных подходов к теории государства благосостояния, наряду с либеральными теориями регулирующего и способствующего государства, исходящими из низкой эффективности государственных социальных расходов и делающими основной акцент на поддержке социальных сетей и стимулировании экономической и социальной активности граждан, разрабатывается и концепция государства социальных инвестиций (social investment state). В данной теоретической постановке подчеркивается ограниченность чисто рыночных решений большинства социальных проблем и необходимость интеграции социальной и экономической политики, активного участия государства в корректировке провалов рынка и одновременно стимулирование развития экономики с помощью вложений в человеческий капитал.

Для оценки величины и эффективности социальных инвестиций важно не только измерение расходов и денежных потоков, но и эквивалентное определение барьеров и действующих условий для предполагаемой реализации гражданами своих возможностей. Определенная отдача от данных социальных вложений может проявиться

---

<sup>8</sup> Social Expenditure Update. 2019. Public social spending is high in many OECD countries. P. 3 // OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm> (дата обращения: 10.02.2021).

достаточно быстро, если, например, работник после прохождения курсов повышения квалификации находит новое рабочее место или возвращается на рынок труда в результате получения возможности пользоваться формальными услугами по уходу за пожилым родственником. Отдача от других может проявиться через много лет.

Так, важным фактором обеспечения социально устойчивого развития и повышения качества трудовых ресурсов в перспективе является инвестирование в систему поддержки раннего развития детей, которое в значительной степени может определять их дальнейшие успехи в школьном и профессиональном образовании и построении трудовой карьеры. Основными задачами государства в этой сфере выступают повышение доступности и качества ухода и раннего обучения, особенно для детей из семей с низким социальным статусом, а также адаптирование налоговой системы для снижения сдерживающего эффекта для выхода на рынок труда второго работника в семье, достижения сбалансированного сочетания занятости и выполнения семейных обязанностей для родителей с маленькими детьми.

Доступ к услугам по уходу за маленькими детьми в значительной степени определяет разницу в занятости женщин, но определенное влияние оказывают и другие факторы, в том числе семейная политика, положение на рынке труда, культурные нормы. В ЕС средние показатели занятости женщин с детьми до 6 лет составляют около 65% (без детей — 79%), но в Швеции и Нидерландах фактически нет никакой разницы в показателях занятости женщин с детьми и без детей, а в Восточной Европе эта разница превышает 45–50%. Исследования показывают, что социальные инвестиции в детские учреждения и «дружественная политика» в отношении работающих женщин на рынке труда значительно более благоприятно воздействуют на предполагаемые доходы женщин, чем длительные отпуска и пособия по материнству [Olivetti, Petrongolo 2017]. Правда, есть и другая точка зрения: критики «соглашательской» социальной политики считают, что она углубляет сегрегацию женщин в более лояльных к семье и семейным обязанностям структурах (таких как организации и учреждения госсектора), не затрагивая другие категории рабочих мест и не решая конфликт семьи и работы на основе изменения распределения гендерных ролей [Korpi et al. 2013].

Вложения в раннее развитие призваны оказывать позитивное влияние не только на самих детей и их семьи, прежде всего на матерей, но и на общество в целом, включая фискальную устойчивость и даже демографическое положение стран. Правда, здесь возникает определенное противоречие: средний уровень использования формального ухода за детьми существенно выше у высокодоходных семей. На уровне ЕС услугами

яслей (для детей до 3 лет) пользуются чуть более 18% семей из нижней квинтильной группы по доходам с детьми данного возраста, среди представителей верхней группы (20% с наиболее высокими доходами) — более 42% (в расчете на эквивалент полного времени использования, 30 часов в неделю на ребенка). В более старшей возрастной категории (от 3 лет до поступления в школу) уровень использования выше, но существенный разрыв сохраняется: 45% для первого квинтиля и 70% для пятого<sup>9</sup>. В результате проявляется так называемый эффект Мэтью (Матфея), или феномен неравного распределения преимуществ, при котором преобладающая их часть достается более обеспеченным группам [Pavolini, Van Lancker 2018].

Доступ к услугам по уходу может быть ограничен в силу разных причин: экономических, территориальных, несоответствия качественных и временных параметров. Но главной причиной неиспользования услуг детских учреждений, согласно опросам, являются экономические, на них ссылаются почти половина респондентов, а около трети из тех, кто пользуется данными услугами, отмечают их серьезную нагрузку для семейного бюджета. В более широком плане при определении стоимости для семьи услуг детских учреждений важно учитывать не только размеры оплаты самих услуг, но и уровень возможной заработной платы (если родитель возвращается на рынок труда), налоговые выплаты с заработков, предполагаемую потерю трансфертов. Согласно расчетам, потери дополнительных брутто доходов от занятости (participation tax rate, PRT) из-за более высоких налогов, сокращения пособий и оплаты ухода в детских садах для низкодоходных семей составляют, по данным на 2018 г., в Великобритании 80%, Франции и Германии — 50–55%, в Испании — 22%<sup>10</sup>.

Столь высокие потери предполагаемых доходов от занятости при использовании услуг по уходу за детьми в Великобритании связаны с особенностями организации и высокой стоимостью данных услуг в стране. В целом государственное финансирование детских дошкольных учреждений в большей степени децентрализовано, чем другие уровни системы образования. В среднем государство покрывает 70% расходов на дошкольное образование и уход, исключение в этом плане составляют Великобритания и Япония, где более 40% составляют частные расходы. В основном государство финансирует детские учреждения для детей с 3 лет и старше, только в 7 странах, в том числе Германии, Дании, Финляндии, места для всех детей гарантируются фактически с

---

<sup>9</sup> Employment and social developments in Europe. 2019. Sustainable growth for all: choices for the future of social Europe. P. 134 // Publication office of the European Union [Электронный ресурс]. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/747fefa1-d085-11e9-b4bf-01aa75ed71a1/language-en> (дата обращения: 10.02.2021).

<sup>10</sup> Там же. С. 133.

рождения. Могут использоваться и ограничения гарантий по длительности ухода, например, в Швеции и Австрии — до 20 часов в неделю, большая длительность должна дополнительно оплачиваться родителями.

Практика регулирования стоимости услуг по уходу за детьми очень разнообразна: одни государства устанавливают низкие ставки оплаты за счет субсидирования деятельности детских учреждений из бюджетных средств (Австрия, Италия), в других высокая стоимость услуг нивелируется высокими пособиями на уход (Словения), в третьих применяется и субсидирование организаций, и выплата пособий для наиболее уязвимых групп, но разница в доле расходов на эти цели от располагаемых доходов семей по странам очень значительная: от 1–3% до 15% и более, включая низкодоходные группы. В сравнительном плане с точки зрения повышения уровня охвата и расширения возможностей занятости для родителей лучше действует система изначально невысокой оплаты, чем схемы выплаты различных пособий.

Следующий уровень поддержки — образование детей и молодежи. Инвестиции в образование и получение квалификации рассматриваются как путь повышения конкурентоспособности и производительности труда, оказывающий позитивное влияние на работников, общество и экономику в целом. Для работника это более успешный старт на рынке труда, где более высокий уровень формального образования положительно коррелирует с более высоким уровнем занятости, большим соответствием рабочего места с полученной профессией и более высокой заработной платой. С точки зрения экономики и общества образование и профессиональная подготовка повышает человеческий капитал, чем способствует росту производительности и экономическому развитию, при этом обеспечивает повышение занятости и снижение расходов на социальные пособия, поддержку общественных финансов, продление трудовой жизни и др. Уровень занятости лиц без среднего образования в Европе составляет, по данным на 2017 г., менее 60%, со средним и средним специальным образованием — около 70%, а с высшим — более 80%. Что касается заработной платы, то, по расчетам, в 27 странах, входящих в ЕС, при прочих равных условиях (тип контракта, количество часов работы, профессия, опыт, возраст, пол) наличие полного среднего образования способствует увеличению реальной почасовой заработной платы на более чем 16% по сравнению с лицами, его не имеющими, разница в почасовой заработной плате работников с высшим и средним образованием составляет около 45%<sup>11</sup>. На длительность, направление, качество обучения влияют различные факторы, в том числе условия рынка труда,

---

<sup>11</sup> Employment and social developments in Europe. 2019. Sustainable growth for all: choices for the future of social Europe. P. 138 // Publication office of the European Union [Электронный ресурс]. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/747fefa1-d085-11e9-b4bf-01aa75ed71a1/language-en> (дата обращения: 10.02.2021).

экономическая и семейная ситуация. Для успешного участия в современной экономике минимальным требованием становится получение полного среднего или среднего специального образования.

Среди многочисленных целей в области образования, которые планировалось достигнуть в ЕС к 2020 г., было сокращение до уровня менее 15% функционально неграмотных молодых людей в возрасте 15 лет (по данным исследований International Student Assessment PISA), снижение до отметки менее 10% доли лиц в возрасте 18–24 лет, которые не получили полного среднего или среднего специального образования, и повышение до 40% доли лиц в возрастной категории 30–34 года, имеющих высшее образование. Средние европейские показатели укладываются в эти целевые параметры. Но данные результаты были достигнуты далеко не всеми европейскими странами: по некоторым направлениям, в том числе доле учащихся, не прошедших базовых тестов по математике и научным дисциплинам, или бросающих среднюю школу молодых людей, которые в наибольшей степени подвержены рискам социальных девиаций, безработицы и зависимости от государственной социальной помощи, отмечается существенный разброс.

В первоочередные задачи государства входит формирование программ возвращения молодых людей, которые прервали формальное обучение, особенно из малообеспеченных, социально неблагополучных семей, а также лиц с ограниченными возможностями здоровья в систему образования, включая сокращенные программы профессиональной подготовки, востребованные в экономике. Ранний опыт трудоустройства во многом может предопределять профессиональную траекторию, а молодежная безработица формирует дополнительные риски в области социальной мобильности и снижения качества человеческого капитала. Среди молодых европейцев с ограничениями по здоровью доля рано прекращающих образование составляет более 23%, что считается одним из основных барьеров для их интеграции в рынок труда и возможности адаптироваться к технологическим изменениям. Хотя за последние 10 лет доля молодых людей с инвалидностью в возрасте 30–34 года, получивших высшее образование, выросла на 10% и составила 30,3%, разрыв с показателями по всей возрастной группе не уменьшился (42,2% граждан ЕС в возрасте 30–34 лет имеют высшее образование)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Employment and social developments in Europe. 2019. Sustainable growth for all: choices for the future of social Europe. P. 56 // Publication office of the European Union [Электронный ресурс]. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/747fefa1-d085-11e9-b4bf-01aa75ed71a1/language-en> (дата обращения: 10.02.2021).

Государственные средства покрывают большую часть расходов (до 90%) на начальное, среднее и среднее специальное образование, и в среднем по странам ОЭСР на этот уровень расходуется 3,5% ВВП, на высшее образование — соответственно 68% и 1,4% ВВП<sup>13</sup>. Расходы на образование сами по себе не гарантируют достижение высокого уровня знаний и компетенций учащихся. Но наиболее высокие показатели результатов тестов по математике и научным дисциплинам, как и в целом повышение когнитивных умений учащихся, показывают государства с высоким уровнем экономического развития и финансирования образования, включая создание систем общедоступных образовательных ресурсов для детей и молодежи (Япония, Дания, Финляндия).

В целом выходящие на рынок труда поколения существенно лучше образованы, чем их предшественники. В среднем в странах ОЭСР в возрастной категории 25–34 года не имеют полного среднего образования 15%, среди лиц в возрасте 55–64 года с такой подготовкой — 31%, а соотношение лиц с высшим образованием составляет 45% и 28% в пользу более молодых<sup>14</sup>. Правда, в системе высшего образования сохраняется высокий уровень социальной стратификации: молодежь из семей с низким социально-экономическим статусом имеет гораздо меньше возможностей закончить высшее учебное заведение. В этом плане государственные расходы на высшее образование дают непропорционально значительные выгоды для лиц с более высокими доходами. Тем не менее государственные инвестиции в высшее образование являются критически важным фактором в период быстрых технологических изменений, когда растущая доля перспективных рабочих мест будет нуждаться в специалистах с высшим образованием.

В экономически развитых странах используются разные подходы к предоставлению финансовой поддержки студентам и распределению стоимости высшего образования между государством, студентами, их семьями и частными структурами. В трети стран ОЭСР нет платы за обучение в государственных вузах (как правило на бакалавриате), еще в трети годовая стоимость курса не превышает 2 тыс. долл. Для финансовой поддержки студентов используются студенческие кредиты и гранты, в государствах Северной Европы ими пользуются 80–90% обучающихся, а в таких государствах, как Бельгия, Австрия, Швейцария, — менее 20%<sup>15</sup>. В последние

---

<sup>13</sup> Education at a glance 2020. OECD Indicators. P. 296 // OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/> (дата обращения: 10.02.2021).

<sup>14</sup> Там же. С. 34.

<sup>15</sup> Там же. С. 328.

годы часть государств (Италия, Греция, Португалия) предприняли ряд реформ по повышению уровня доступа к высшему образованию, прежде всего выходцев из менее благополучных семей. В других разрабатывались и внедрялись программы поддержки выпускников профессиональных училищ и вузов при выходе на рынок труда, включая организацию практики на крупных предприятиях, частичное софинансирование зарплаты выпускников, расширение прикладных курсов в период обучения. Связанные с пандемией кризисные явления на рынке труда, потеря студентами доходов, которые обеспечивали их обучение и жизнедеятельность, снизили востребованность программ высшего образования, особенно более длительных.

В условиях быстрого развития технологий и повышения волатильности на рынке труда даже высокий уровень формального образования перестает быть ключевым фактором сохранения рабочего места и получения высоких доходов. Условием обеспечения занятости на высокопроизводительных рабочих местах становится непрерывное образование и обновление своих профессиональных знаний и компетенций.

Наиболее распространенной формой образования взрослого населения является неформальная профессиональная подготовка на рабочем месте, спонсируемая работодателем. Согласно данным обследования образования взрослого населения (Adult Education Survey, ADS), 44% работников участвовали хотя бы в одной программе повышения квалификации или расширения профессиональных знаний, инициированных работодателем, и только 9% занятых обучались самостоятельно (как правило более интенсивно и длительно) вне запланированных в организации программ. В среднем для работодателей стоимость неформального или неформализованного обучения на работе составляла в зависимости от размеров организации 1,5–2% стоимости рабочей силы<sup>16</sup>.

Под влиянием цифровизации и аддитивных технологических трансформаций меняются и модели трудовой жизни: снижается стабильность занятости (длительность нахождения на одном рабочем месте), увеличивается вероятность перерывов в занятости, перехода от наемного труда к самозанятости, сокращается доля среднеквалифицированных рабочих мест. По прогнозам экспертов ОЭСР, в течение ближайших 15–20 лет в результате автоматизации исчезнет порядка 17% рабочих мест и еще 32% радикально изменятся. Уже сейчас, согласно опросам (база данных 2018 г. OECD Skills for jobs), около 36% занятого населения считает, что уровень их знаний и

---

<sup>16</sup> Education at a glance 2020. OECD Indicators. P. 136 // OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/> (дата обращения: 10.02.2021).

квалификации не соответствует выполняемой работе, в том числе 19% полагает, что он недостаточен, и 17% ощущает, что он превышает необходимый уровень<sup>17</sup>. Это накладывает дополнительные обязательства на государственные органы, которые призваны оказывать поддержку в трудоустройстве и организации процессов обучения граждан.

Критически важным направлением повышения уровня и качества жизни, улучшения популяционного здоровья является обеспечение доступа к качественным медицинским услугам, включая и дорогостоящие высокотехнологичные методы лечения. Затраты на медицинское обслуживание вместе с расходами на пособия по болезни в среднем составляют в высокоразвитых странах 30% от общих расходов на социальную защиту. В условиях пандемии государству необходимо было не только разрабатывать социально-экономические меры для поддержки экономики и сохранения доходов населения, но и проводить комплекс экстренных мер эпидемиологически-ограничительного характера, а также повышать готовность системы здравоохранения к резкому увеличению численности нуждающихся в медицинской помощи (см. подробнее [Чубарова, Шарова 2020]).

Для характеристики доступности медицинских услуг используется несколько взаимосвязанных показателей, включая охват населения, объем предоставляемых услуг, доступность с точки зрения расходов пациентов, расстояние до медицинского учреждения, время ожидания приема. Разный доступ к медицинским услугам можно зафиксировать среди стран, расходующих приблизительно одинаковый объем средств на медицину. Важнейшими направлениями реформирования систем здравоохранения в последние годы были увеличение доли средств, выделяемых на борьбу с хроническими заболеваниями за счет инфекционных, продвижение практик здорового образа жизни и расширение участия граждан в покрытии медицинских расходов, принимающего различные формы: прямой оплаты, разделения расходов, дополнительной оплаты услуг сверх установленных норм, неформальных платежей. В общем объеме расходов на медицину различные формы оплаты услуг пациентами составляют в среднем 15–20%, поднимаясь в ряде стран Восточной Европы и Балтии до 40%, в том числе и за счет значительной доли неформальных выплат. Для регулирования уровня расходов используются схемы установки верхних лимитов на суммарные или отдельные расходы пациента; кроме того, размеры соплатежей могут корректироваться с учетом материального положения, возраста, здоровья пациента [Baeten et al. 2018].

---

<sup>17</sup> Promoting an age — inclusive workforce living, learning and earning longer. P. 129 // OECD [Электронный ресурс]. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/employment/promoting-an-age-inclusive-workforce\\_59752153-en](https://www.oecd-ilibrary.org/employment/promoting-an-age-inclusive-workforce_59752153-en) (дата обращения: 10.02.2021).

Другой важный сегмент растущего спроса на услуги — долговременное обслуживание лиц, нуждающихся в постороннем уходе. Потребности в долгосрочном обслуживании — результат снижения физических и ментальных возможностей, часто, но не всегда связанный с возрастом. Эта поддержка включает помощь (формальную и неформальную со стороны членов семьи и друзей) в реализации ежедневных дел и разного рода необходимых действий и постоянный уход сиделок и может предоставляться в домах для престарелых или сестринского ухода, в региональных паллиативных центрах, больницах, на дому. Традиционно большинство экономически развитых государств в этой сфере в основном опирались на семью и учреждения институционального обслуживания, но в последние годы наметилась тенденция увеличения доли пациентов, получающих медико-социальные услуги на дому. С экономической точки зрения обслуживание на дому менее затратно, особенно в отношении лиц с невысоким и средним уровнем зависимости. Другая важная новация — более тесная интеграция медицинских и социальных услуг, внедрение систем социального сопровождения, включая оценку потребностей отдельных пациентов и их семей, разработку планов комплексного медико-социального обслуживания, направленных прежде всего на поддержание функциональных способностей получателей услуг.

Одним из ключевых вопросов социальной политики в области организации долгосрочного обслуживания является адекватное распределение расходов на эти цели между государством, получателем помощи и его семьей. В силу непредсказуемости расходов финансирование долгосрочного медико-социального, как и вообще медицинского обслуживания, наиболее эффективно проводить на основе объединения рисков и механизмов всеобщей предварительной оплаты, позволяющих перераспределять финансовое бремя возможных расходов между всеми участниками и облегчающих доступ нуждающихся лиц к необходимой помощи. По оценкам экспертов, недельная полная стоимость медико-социальных услуг для лиц с высоким уровнем зависимости может составлять от 100% до 650% (в зависимости от страны) медианного дохода пенсионера [Muir 2017]. Доля общественных средств при институциональном обслуживании по странам колеблется от 20% (США) до 80% и более (в Швеции и Нидерландах). А в целом государственные расходы на долгосрочное обслуживание находятся в пределах от 3,5% ВВП в Нидерландах до 0,05% в Италии и США [Rouzet et al. 2019]. Во многих странах (за исключением немногих государств с универсальными моделями) государственная помощь сконцентрирована на наименее обеспеченных с

серьезными проблемами со здоровьем. При этом с точки зрения доступности более эффективной является практика непосредственного предоставления услуг, а не выплата пособий на уход [Albertini, Pavolini 2015].

Важным вопросом, связанным с долгосрочным обслуживанием, является поддержка лиц, осуществляющих неформальный уход, особенно высокой интенсивности, который сочетается с низким уровнем оплачиваемой занятости, ухудшением здоровья и неблагоприятными пенсионными перспективами. Предусмотренная в странах финансовая поддержка неформальных опекунов может состоять из установленной властями почасовой заработной платы ухаживающим лицам, денежных пособий опекунам или самим получателям помощи. Существуют и другие варианты поддержки: оплачиваемый или неоплачиваемый отпуск по уходу, возможность использования гибких графиков работы, занятость неполное рабочее время. Среди лиц, осуществляющих неформальный уход, особенно широко представлена группа 50–64-летних. В этом возрасте сложно найти работу, когда необходимость такого ухода сокращается или отпадает, что неизбежно отражается на уровне занятости данной возрастной группы, особенно в странах с невысоким уровнем развития формальных структур системы долгосрочного ухода [Kolodziej et al. 2018]. Обеспечение качественного и доступного долгосрочного обслуживания и меры по соблюдению разумного баланса между занятостью и выполнением семейных обязанностей помогут снизить нагрузку на работников данной возрастной категории и позитивно повлиять на их занятость и материальное положение.

Еще одно ключевое направление государственной поддержки, играющее важную роль в обеспечении социальной мобильности, квалификационного роста, повышении статуса здоровья, — жилищная обеспеченность и доступ к качественным современным коммунальным, транспортным и цифровым услугам. Высокая стоимость жилищных расходов может стать блокирующим фактором для использования других категорий социальных услуг, в том числе образовательных и культурных. Стоимость жилья является наиболее значительной статьёй расходов для большинства домашних хозяйств в экономически развитых, в том числе европейских, государствах<sup>18</sup>. В среднем домашние хозяйства тратят на эти цели более 24% располагаемых доходов, а 10% семей — более 40%. Среди бедных домашних хозяйств доля тех, кто несет чрезмерные

---

<sup>18</sup> В расходы на жилье (по программе обследований доходов и расходов домашних хозяйств EU-SILC) включаются выплаты по ипотеке, арендная плата, расходы на жилищно-коммунальные услуги, страховые платежи, расходы на регулярный ремонт для поддержания действующих систем жизнеобеспечения.

расходы на жилье (более 40% от доходов), увеличивается до 38% [Baptista, Marlier 2019, 65]. 43% жителей ЕС являются владельцами жилья, выплачивающими ипотечные и жилищные кредиты и займы, 26% — полными собственниками, 20% — квартиросъемщиками на рынке жилья, еще 6,5% пользуются льготами по оплате аренды (снимают социальное жилье или квартиры, частично оплачиваемые работодателем), и оставшаяся небольшая часть за жилье не платит<sup>19</sup>. Когда речь идет о жилищных расходах, наиболее уязвимой группой являются арендаторы, половина из которых в странах Европы тратят на текущие жилищные нужды не менее трети своих доходов и более четверти — 40% и более располагаемых доходов. Частные арендаторы составляют большую долю домашних хозяйств, находящихся в состоянии риска бедности по доходам. Несмотря на многочисленные инициативы по увеличению предложения социального жилья, спрос на него значительно превышает предложение. В основном страны ЕС больше внимания уделяют вопросам налоговых льгот и поддержки ипотеки для владельцев, чем стимулированию строительства доступного жилья, прежде всего социального. Например, во Франции на жилищную политику государство расходует 1,9% ВВП, в том числе на налоговые льготы — 0,7%, на жилищные пособия — 0,9%, на строительство жилья — 0,3%; в Нидерландах общие расходы составляют 1,4% ВВП, включая 0,8% на льготы, 0,55% на пособия и 0,05% на строительство жилья [Ibid., 70]. Отсутствие доступного жилья в крупных городах с более широкими возможностями трудоустройства и получения образования снижает трудовую мобильность.

Что касается доступности основных базовых услуг, включая энерго- и водоснабжение, транспортное сообщение и услуги связи, то можно выделить несколько подходов к решению этой комплексной задачи: использование схем выплаты гарантированных минимальных доходов, учитывающих «разумные» расходы на жилье и базовые услуги; выплата специальных пособий на оплату услуг (часто с разными критериями выплат для разных категорий услуг); фиксирование или снижение тарифов; предоставление гарантированных объемов снабжения даже в случаях неоплаты услуг; запрет на отключение в осенне-зимний период. Среди основных проблем — сложность процедур получения соответствующих пособий и льгот, ограничивающие их получение, неадекватность уровня поддержки, сохранение значительных объемов старого жилого фонда с низкой эффективностью тепло- и водоснабжения. Например, в Австрии пособия

---

<sup>19</sup> Employment and social developments in Europe. 2019. Sustainable growth for all: choices for the future of social Europe. P. 152 // Publication office of the European Union [Электронный ресурс]. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/747fefa1-d085-11e9-b4bf-01aa75ed71a1/language-en> (дата обращения: 10.02.2021).

на отопление покрывают 10–20% расходов на эти цели, а в Бельгии социальные тарифы на электроэнергию действуют только в отношении получателей гарантированного минимального дохода [Ibid., 116–117]. «Энергетическая» бедность охватывает значительную долю домашних хозяйств, в том числе и небедных. Доля населения, которая не может сохранять адекватную температуру в жилых помещениях, в среднем в 27 странах ЕС составляет 7,6%, среди бедного населения — 19% [Ibid., 62].

Серьезной проблемой в современных условиях становится тенденция усиления цифрового неравенства, связанного как со сложностями освоения новых технологий, так и материальными ограничениями, невозможностью приобретения необходимой техники или оплаты соответствующих услуг. Согласно данным специальных обследований, 42% граждан ЕС не имеют базовых знаний в области цифровых технологий. Доля лиц, которые заявляют, что не могут по экономическим причинам позволить себе использование интернета дома, в ЕС составляет 5,7%, но среди домашних хозяйств, относящихся к категории бедных, она поднимается до 16,4% [Ibid., 84–85].

### ***Заключение***

Современное социальное государство стоит перед необходимостью отвечать на новые вызовы текущего этапа развития: изменение параметров бедности, ограничение социальной мобильности, расширение сектора низкооплачиваемой и нестабильной занятости, обострение межпоколенных противоречий. Становится все более сложно интегрировать в рынок труда на устойчивой основе не только неквалифицированных работников, но и часть лиц со средним уровнем квалификации. Появляются новые категории бедного населения, прежде всего с низкой интенсивностью труда. Пока еще далекий от завершения коронавирусный кризис привел к усилению зарплатного и доходного неравенства и сегментации рынка труда. Беспрецедентные государственные вливания в социальную сферу многих экономически развитых государств, прежде всего для поддержания занятости, могли способствовать сглаживанию этих диспропорций лишь частично. Что не менее важно, пандемия и связанные с нею ограничения обострили вопросы обеспеченности населения, и не только его наиболее уязвимых слоев, качественными социальными услугами: образовательными, медицинскими, социального обслуживания, доступности цифровых технологий. Только система социальных пособий (бюджетных и страховых) неспособна решать весь комплекс задач, с которыми сталкиваются граждане, оказавшиеся в экстренной ситуации. Экономическая недоступность целого ряда социальных услуг является причиной формирования замкнутого круга материальной зависимости и социальной нестабильности, ведущей в том числе и к утрате человеческого капитала.

**Список литературы:**

- Григорьева Н.С. Социальная политика в России и мире: востребованность социального качества // Мир перемен. 2008. № 1. С. 82–95.
- Чубарова Т.В., Шарова М.А. Государственная политика как фактор, влияющий на развитие пандемии COVID-19: выводы для России // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 83. С. 84–107. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10110.
- Albertini M., Pavolini E. Unequal Inequalities: The Stratification of the Use of Formal Care Among Older Europeans // Journal of Gerontology. Series B. 2015. Vol. 72. Is. 3. P. 510–521. DOI: <https://doi.org/10.1093/geronb/gbv038>.
- Balesta C., Tonkin R. Inequalities in Household Wealth Across OECD Countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database // Statistics and Data Directorate Working Paper. 2018. No. 88. URL: [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SDD/DOC\(2018\)1&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SDD/DOC(2018)1&docLanguage=En).
- Baptista I., Marlier E. Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europa. A Study of National Policies. Brussels: European Commission, 2019.
- Barr N. Economics of Welfare State. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Browne J., Immervoll H. Mechanics of Replacing Benefit Systems with a Basic Income: Comparative Results from a Microstimulating Approach // IZA DP. 2017. No. 11192. URL: <http://ftp.iza.org/dp11192.pdf>.
- Causa O., Hermanse M. Income Redistribution through Taxes and Transfers across OECD Countries // OECD Economic Department Working Papers. 2017. No. 1453. DOI: <https://doi.org/10.1787/bc7569c6-en>.
- Hassler J., Moar J., Zeira J. Inequality and Mobility // Journal of Economic Growth. 2017. Vol. 12. P. 235–259.
- Kolodziej I.W., Reichert A.R., Schmitz H. New Evidence on Employment Effects of Informal Care Provision in Europe // Health Services Research. 2018. Vol. 53. Is. 4. P. 2027–2046. DOI: 10.1111/1475-6773.12840.
- Korpi W., Ferrarini T., Englund S. Women's Opportunities under Different Family Policy Constellations: Gender, Class and Inequality Tradeoffs in Western Countries Re-Examined Social Politics // International Studies in Gender, State and Society. 2013. Vol. 20. Is. 1. P. 1–40. DOI: <https://doi.org/10.1093/sp/jxs028>.
- Marchal S., Kuypers S., Marx I., Verbist G. Singling Out the Truly Needy: The Role of Asset Testing in European Minimum Income Schemes // Euromod Working Paper. 2020. No. 04/2020. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/228403/1/1697309607.pdf>.

Muir T. Measuring Social Protection for Long-Term Care // OECD Health Working Papers. 2017. No. 93. DOI: <https://doi.org/10.1787/a411500a-en>.

Olivetti C., Petrongolo B. The Economic Consequences of Family Policies: Lessons from a Century of Legislation in High-Income Countries // Journal of Economic Perspective. 2017. Vol. 31. Is. 1. P. 205–230. DOI: 10.1257/jep.31.1.205.

Pavolini E., Van Lancker W. The Matthew Effect in Childcare Use: A Matter of Policies or Preferences? // Journal of European Public Policy. 2018. Vol. 25. Is. 6. P. 878–893. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1401108>.

Rouzet D., Sanchez A., Renault T., Roehn O. Fiscal Challenges and Inclusive Growth in Ageing Societies // Economic Policy Paper. 2019. No. 27. URL: <https://ideas.repec.org/p/oec/ecoaab/27-en.html>

Salvatory A., Manfredi T. Job Polarization and Middle Class: New Evidence on the Changing Relationship Between Skill Levels and Household Income Levels from 18 OECD Countries // OECD Social, Employment and Migrations Working Papers. 2019. No. 232. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/4bf722db-en>.

Дата поступления: 19.02.2021

#### **References:**

Grigorieva N.S. (2008) Sotsial'naya politika v Rossii i mire: vostrebovannost' sotsial'nogo kachestva [Social policy in Russia and the World: relevance of social quality]. *Mir peremen*. No. 1. P. 82–95.

Chubarova T.V., Sharova M.A. (2020) Public Policy as a Factor Influencing Spread of COVID-19 Pandemic: Lessons for Russia. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 83. P. 84–107. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10110.

Albertini M., Pavolini E. (2015) Unequal Inequalities: The Stratification of the Use of Formal Care Among Older Europeans. *Journal of Gerontology. Series B*. Vol. 72. Is. 3. P. 510–521. DOI: <https://doi.org/10.1093/geronb/gbv038>.

Balesta C., Tonkin R. (2018) Inequalities in Household Wealth Across OECD Countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database. *Statistics and Data Directorate Working Paper*. No. 88. URL: [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SDD/DOC\(2018\)1&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SDD/DOC(2018)1&docLanguage=En)

Baptista I., Marlier E. (2019) *Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europa. A Study of National Policies*. Brussels: European Commission.

Barr N. (2012) *Economics of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

- Browne J., Immervoll H. (2017) Mechanics of Replacing Benefit Systems with a Basic Income: Comparative Results from a Microstimulating Approach. *IZA DP*. No. 11192. URL: <http://ftp.iza.org/dp11192.pdf>.
- Causa O., Hermanse M. (2017) Income Redistribution through Taxes and Transfers across OECD Countries. *OECD Economic Department Working Papers*. No. 1453. DOI: <https://doi.org/10.1787/bc7569c6-en>.
- Hassler J., Moar J., Zeira J. (2017) Inequality and Mobility. *Journal of Economic Growth*. Vol. 12. P. 235–259.
- Kolodziej I.W., Reichert A.R., Schmitz H. (2018) New Evidence on Employment Effects of Informal Care Provision in Europe. *Health Services Research*. Vol. 53. Is. 4. P. 2027–2046. DOI: 10.1111/1475-6773.12840.
- Korpi W., Ferrarini T. Englund S. (2013) Women’s Opportunities under Different Family Policy Constellations: Gender, Class and Inequality Tradeoffs in Western Countries Re-Examined Social Politics. *International Studies in Gender, State and Society*. Vol. 20. Is. 1. P. 1–40. DOI: <https://doi.org/10.1093/sp/jxs028>.
- Marchal S., Kuypers S., Marx I., Verbist G. (2020) Singling Out the Truly Needy: The Role of Asset Testing in European Minimum Income Schemes. *Euromod Working Paper Series*. No. 04/2020. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/228403/1/1697309607.pdf>.
- Muir T. (2017) Measuring Social Protection for Long-Term Care. *OECD Health Working Papers*. No. 93. DOI: <https://doi.org/10.1787/a411500a-en>.
- Olivetti C., Petrongolo B. (2017) The Economic Consequences of Family Policies: Lessons from a Century of Legislation in High-Income Countries. *Journal of Economic Perspective*. Vol. 31. Is. 1. P. 205–230. DOI: 10.1257/jep.31.1.205.
- Pavolini E., Van Lancker W. (2018) The Matthew Effect in Childcare Use: A Matter of Policies or Preferences? *Journal of European Public Policy*. Vol. 25. Is. 6. P. 878–893. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1401108>.
- Rouzet D., Sanchez A., Renault T., Roehn O. (2019) Fiscal Challenges and Inclusive Growth in Ageing Societies. *Economic Policy Paper*. No. 27. URL: <https://ideas.repec.org/p/oec/ecoaab/27-en.html>.
- Salvatory A., Manfredi T. (2019) Job Polarization and Middle Class: New Evidence on the Changing Relationship Between Skill Levels and Household Income Levels from 18 OECD Countries. *OECD Social, Employment and Migrations Working Papers*. No. 232. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/4bf722db-en>.

Received: 19.02.2021

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

Гапизов З.Р.

### Цивилизационный идентитет населения Крыма как фактор интеграции в российское пространство

Гапизов Заур Расулович — соискатель, кафедра истории стран ближнего зарубежья, исторический факультет, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [9605051@mail.ru](mailto:9605051@mail.ru)

SPIN-код РИНЦ: [3714-0925](https://elibrary.ru/3714-0925)

#### Аннотация

Статья посвящена феномену цивилизационного идентитета населения Крыма как фактора интеграции в цивилизационное пространство России. На основе анализа современных подходов в политологии, социологии и истории к изучению феномена идентичности/идентитета определяется потенциал последнего в социально-политической и культурной интеграции в соответствующие качественные пространства России. Цель настоящей статьи — доказать существование цивилизационного идентитета населения Крымского полуострова, выступающего в качестве основного фактора в решении «Крымского вопроса» и успешной интеграции полуострова в качественные пространства России, а также показать, что совпадение ряда идентичностей по субъекту способно вызвать синергетический эффект, который может существенно влиять на геополитические процессы в регионе. Для достижения цели в статье были решены следующие задачи: охарактеризована категория «идентитет» в контексте «Крымского вопроса»; определено существование цивилизационного идентитета населения Крымского полуострова на основе эмпирических данных; доказано, что цивилизационный идентитет крымчан выступает в качестве фактора интеграции в российское пространство. В качестве методов были использованы цивилизационный подход, геополитический подход, ретроспективный метод, культурологический метод в этносоциологии, сравнительный анализ. Исследование показало, что цивилизационный идентитет населения Крыма объективно существует и занимает высшую позицию в иерархии идентичностей, представленной этнической, региональной, гражданской идентичностями. Его можно определить как идентичность России/Евразии. Цивилизационный идентитет населения Крыма, будучи наиболее устойчивой формой коллективной идентичности, не конфликтует ни с одной из идентичностей базового уровня и гармонично сочетается с другими, усиливая их. Так, цивилизационный идентитет способствует быстрому формированию российской гражданской идентичности крымчан, что является залогом и одним из ключевых условий успешной интеграции полуострова в качественные пространства Российского государства — политическое, экономическое, социокультурное, коммуникационное и другие.

#### Ключевые слова

Крым, Крымский полуостров, «Крымский вопрос», цивилизационный идентитет, идентичность, Россия, воссоединение Крыма с Россией, интеграция.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-189-210

Gapizov Z.R.

### Civilizational Identity of the Crimean Population as a Factor of Integration into the Russian Space

Zaur R. Gapizov — PhD applicant, Department of History of the New Independent States, Faculty of History, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [9605051@mail.ru](mailto:9605051@mail.ru)

### **Abstract**

The article is devoted to the phenomenon of the civilizational identity of the Crimean population as a factor of integration into the civilizational space of Russia. The phenomenon of the civilizational identity of the Crimean population and its potential of integration into the corresponding qualitative spaces of Russia is determined based on the analysis of modern approaches in political science, sociology and history to the study of the identity phenomenon. The purpose of this article is to prove the existence of a civilizational identity of the Crimean Peninsula population, which acts as a factor in solving the “Crimean issue” and in successful integration of the peninsula into the qualitative spaces of Russia, as well as that the coincidence of a number of identities by subject can cause a synergistic effect that can significantly affect geopolitical processes in the region. To achieve the goal, the following tasks were solved in the article: the category “identity” in the context of the “Crimean issue” was characterized; the existence of the civilizational identity of the Crimean Peninsula population was determined on the basis of empirical data; it has been proved that the civilizational identity of the Crimeans acts as a factor of integration into the Russian space. The methods used were the civilizational approach, the geopolitical approach, the retrospective method, the cultural method in ethnosociology, and comparative analysis. It can be concluded that the civilizational identity of the Crimean population objectively exists and occupies the highest position in the hierarchy of identities represented by ethnic, regional, and civic identities. It can be defined as the identity of Russia/Eurasia. The civilizational identity of the Crimean population, being the most stable form of collective identity, does not conflict with any of the basic-level identities and is harmoniously combined with others, strengthening them. Thus, the civilizational identity contributes to the rapid formation of the Russian civic identity of the Crimeans, which is a guarantee and one of the key conditions for the successful integration of the peninsula into the qualitative spaces of the Russian state — political, economic, socio-cultural, communication and others.

### **Keywords**

Crimea, Crimean Peninsula, “Crimean issue”, civilizational identity, identity, Russia, reunification of Crimea with Russia, integration.

**DOI:** 10.24412/2070-1381-2021-85-189-210

### ***Введение***

В данной статье автор отталкивался от очевидного для специалистов положения, что идентичность населения Крыма, будучи многосоставной, тем не менее отличается от идентичности населения современной Украины. Зачастую в случае выявления особой идентичности у этнически смешанного населения на той или иной территории, обособленной в силу различных причин (сепаратизм, последствия ирредентизма, исторически обусловленная изоляция этнической или этнографической группы и т.д.), ее характер определяется как культурная, территориальная или региональная идентичность. Особое значение имеет тот факт, что именно наличие особой идентичности используется населением для обоснования своего права на самоопределение, провозглашение независимости или особого статуса в составе существующей государственности.

В случае Крыма и Севастополя проблема идентитета видится весьма актуальной в контексте смены государственной принадлежности в 2014 году, а также задачи интеграции территории полуострова и его населения в систему российской государственности. Наличие у населения Крыма отличной от украинской идентичности

становится важным фактором для укрепления позиций России в международно-политическом диалоге по проблеме Крыма. Учет этого фактора позволит выйти на новый уровень обобщения и в научном плане, предложить принципиально новый взгляд на гуманитарное измерение «Крымского вопроса», а более широко — обозначить новый структурный компонент в теории и практике разрешения территориальных и политических конфликтов.

Проблема выявления особой, отличной от украинской этнической и гражданско-государственной идентичности населения Крымского полуострова в новых исторических обстоятельствах только начинает изучаться, о чем свидетельствуют труды специалистов, проанализированные в рамках этого исследования.

Цель настоящей статьи — доказать существование цивилизационного идентитета населения Крымского полуострова, выступающего в качестве фактора в решении «Крымского вопроса» и успешной интеграции полуострова в качественные пространства России, а также показать, что совпадение ряда идентичностей по субъекту способно вызвать синергетический эффект, который может существенно влиять на геополитические процессы в регионе.

### ***Категория «идентитет» в контексте «Крымского вопроса»***

Понятие «идентичность» активно используется в современной гуманитарной науке. Оно было введено в научный оборот Э. Эриксоном, отметившим динамичность этого явления, его связь с культурой и идеологией [Erikson 1968]. Принято считать, что идентичности присущи этнические, религиозные и территориальные признаки. Конструктивистская парадигма предусматривает возможность «искусственного конструирования» идентичностей, например политической или гражданской. Так, А. Гидденс считает, что идентичность зависит от модели психологического строения личности [Giddens 1991, 47]. Таким образом, специалисты свободно оперируют этой категорией, как правило, указывая, какой теории или подхода они придерживаются при анализе тех или иных общественных процессов.

Однако в отличие от уже устоявшихся подходов к использованию этого термина в зависимости от предмета изучения (политическая идентичность, этническая идентичность, гражданская идентичность и пр.) понятия «региональная идентичность» и «территориальная идентичность» являются спорными. С аналогичными проблемами сталкивается научное сообщество в случае использования термина «цивилизационная идентичность» применительно к индивиду, обществу или государству. Как правило, специалисты, оперирующие этой категорией, отталкиваются от понимания термина

«цивилизация», предложенного Н.Я. Данилевским [Данилевский 2008], одним из авторов цивилизационного подхода в гуманитарном знании, и другими авторами, работавшими независимо друг от друга. В современной научной литературе под цивилизационной идентичностью понимаются общества в их привязке к определенным географическим ареалам, истории и социальной культуре. Исторически такие общества выступают в качестве носителей социальных и культурных практик, отличающих их от других общностей, но при этом позволяющих им претендовать на универсальную (всемирную) значимость (хотя в отношении ряда древних цивилизаций, к примеру доколумбовой Америки, данная характеристика неприменима). В отдельных работах, например Л.Н. Гумилева, акцент делается на религиозно-идеологическом компоненте природы больших обществ.

После окончания глобального противостояния в рамках холодной войны, определявшегося столкновением двух идеологий, весь мир ожидал исполнения «исторического пророчества» американского футуролога Ф. Фукуямы о «конце истории». Количество конфликтов, как и их жертв, первые три десятилетия после окончания холодной войны в целом не снизилось. Изменилась лишь природа конфликтов. Идеологическая составляющая современной конфликтности минимизировалась. Ее определяющее место во многих регионах мира заняла этническая, религиозная и цивилизационная составляющая. Наиболее ярко эту тенденцию отразил в своих работах американский политолог С. Хантингтон [Huntington 1996]. Актуализация цивилизационного подхода в новых исторических и социальных условиях позволяет объяснить суть и природу многих современных конфликтов, особенно когда речь заходит о геополитическом противостоянии. Это, в частности, подтверждает фундаментальность работ Н.Я. Данилевского, видевшего масштабность и историчность противоречий между Западом и Востоком.

Активно в последние десятилетия в политологической и социологической литературе используется понятие «идентитет» в значении базового, ключевого компонента социальной идентификации [Антонов 2014, 13–14]. Вместе с тем пока не получено однозначного ответа на вопрос, каким образом соотносятся понятия «идентитет» и «идентичность». Поэтому в настоящее время исследователи достаточно свободно оперируют этими терминами, объясняя разнообразные сложные процессы, протекающие в локальных сообществах. Так, по мнению Н.И. Харитоновой, «данное понятие может использоваться наравне с понятием «идентичность» (возможно, в более широком и универсальном значении) применительно к анализу конфликтных

взаимодействий на региональном и глобальном уровнях»<sup>1</sup>. Исследователь обосновала возможность использования категории «цивилизационный идентитет» при анализе проблем урегулирования приднестровского конфликта, отнеся население спорной территории на левом берегу Днестра к российской/русской цивилизации [Харитоновна 2019].

Научные разработки в этой области сопровождаются трансляцией концептуализированных интеллектуальных конструкций в актуальном политическом поле с целью не просто политически «легализовать» существование особого цивилизационного идентитета с мощным православным компонентом, но и обозначить «особый путь» нашего государства. К таким попыткам можно отнести определение Президентом РФ В. Путиным России как отдельной цивилизации<sup>2</sup>. Суть модели «государство-цивилизация» была ярко охарактеризована советским и российским социологом Д. Дондуреем: «Государство-цивилизация как суперинститут защищает народ, традиции, свою историю, культуру. Мораль, правила жизни, но главное — все свои отличия и суверенитет. Необходимо постоянно демонстрировать свою сверхсилу. Надо твердо знать, что любые жертвы приносятся ради сохранения сильного государства» [Дондурей 2019, 105].

Если исходить из того, что цивилизационный идентитет является наиболее устойчивой формой коллективной идентичности, можно предположить, что он выступает важным фактором во взаимоотношениях правящей элиты и масс в отдельно взятом государстве. Так, Т.А. Сенюшкина указывает, что «геополитический выбор государства, который, как правило, навязывается обществу правящей элитой, в ряде случаев может корректироваться индивидуальным и коллективным геополитическим выбором, основанным в решающей степени на цивилизационной идентичности» [Сенюшкина 2014, 184].

С другой стороны, общественная значимость цивилизационной идентичности может выступать локомотивом развития государства-цивилизации. В качестве примера, правда, с рядом оговорок можно привести Китайское государство-цивилизацию с особым менталитетом населения, коллективным восприятием Поднебесной как центра мира и даже особым чувствованием времени. И здесь нужно отметить особую роль государства как института (именно пример Китая является весьма показательным),

---

<sup>1</sup> Харитоновна Н.И. Международно-политическое измерение приднестровского конфликта: стратегические подходы к урегулированию: дисс... д. полит. наук. Москва, 2019. С. 174–175.

<sup>2</sup> Владимир Путин назвал Россию отдельной цивилизацией // РИА Новости [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20200517/1571580444.html> (дата обращения: 17.11.2020).

которое должно предпринимать системные усилия по воспитанию граждан как носителей этого цивилизационного идентитета, ибо будущее государства зависит именно от них и их способности передавать эту социальную информацию последующим поколениям, защищать свою цивилизацию, заботиться о ее благополучии и благоденствии ее носителей, консолидироваться ради отстаивания своих ценностей и идеалов, представляющих собой несущие конструкции китайской цивилизации.

Интерес к российскому/русскому цивилизационному идентитету стал активно проявляться во второй половине 2000-х годов в контексте международных политических процессов, когда Российская Федерация заявила о переходе к принципиально новой внешнеполитической линии, призванной конвертировать растущую экономическую мощь страны в политическое влияние на международной арене, где все активнее проступали тенденции к формированию полицентричной системы. Новый подход требовал актуализации механизмов, направленных на консолидацию российской нации-согражданства, весьма неоднородной по политическим взглядам, и отстаивание права на полноценное участие в «большой геополитической игре» в качестве одного из центров силы. Именно тогда цивилизационный подход стал снова востребованным в политическом дискурсе.

Особый интерес к феномену цивилизационного идентитета был отмечен в период активной фазы украинского кризиса в 2013–2016 годах, когда отечественное экспертное сообщество стремилось объяснить причины кризиса сосуществованием на территории Украины двух цивилизаций — западной католической и русской православной. «Крымский вопрос», разумеется, рассматривался под аналогичным углом зрения. Причем и украинский кризис, и «Крымский вопрос» практически дали новый импульс процессу концептуализации проблемы российского/русского идентитета в целом и формированию самостоятельного научного дискурса.

### ***Цивилизационный идентитет населения Крымского полуострова***

Как показывает опыт постсоветской истории, свой скрытый потенциал цивилизационный идентитет демонстрирует в кризисные, трагические периоды. В связи с этим можно вспомнить, к примеру, приднестровский конфликт и формирование приднестровской государственности, апеллирующей к российской/русской цивилизации, опыт Гагауз-Ери и, конечно, опыт Крыма.

Является ли население Крымского полуострова носителем российского/русского цивилизационного идентитета? Анализ научной литературы показал, что на эту тему рассуждала, пожалуй, лишь Т.А. Сенюшкина, подчеркивая, что политические процессы в Крыму в период 2013–2014 годов и позже обусловлены «цивилизационными различиями внутри крымского сообщества, которые связаны с сосуществованием и взаимодействием трех доминирующих этнических групп — русских, украинцев и крымских татар» [Там же, 186]. Далее исследователь указывает, что «воссоединение Крыма с Россией следует рассматривать как результат осознанного личного и коллективного выбора, основанного на преобладающей в регионе геополитической и цивилизационной идентичности» [Там же, 183]. Однако Т.А. Сенюшкина не считает все население полуострова носителем российской идентичности, выделяя коренное крымско-татарское население региона в качестве носителя другой цивилизационной идентичности. Большинство исследователей акцентируют внимание на существовании в Крыму идентичностей другого порядка.

Эмпирической базой для изучения этих идентичностей выступают, как правило, результаты социологических исследований последнего десятилетия в Крыму, свидетельствующие о том, что на полуострове взаимодействуют русская, украинская и крымско-татарская этнические идентичности, православная и мусульманская религиозные идентичности. Причем, как правило, крымско-татарская идентичность совпадает по субъекту с мусульманской, русская и украинская — с православной. Гораздо сложнее обстоит дело с политической идентичностью: здесь картина выглядит крайне фрагментированной, часто — размытой, что свидетельствует о неустойчивости политических и гражданских институтов в период до 2014 года. Эта тенденция динамично трансформируется после включения полуострова в состав Российской Федерации.

Кроме того, в научном и экспертном сообществе существует устойчивое мнение, что на полуострове сложилась такая региональная идентичность, как крымчане, сложносоставная по характеру и структуре. Ее носителями выступают практически все этносы, проживающие на территории полуострова. Системообразующим этнокультурным сегментом этого регионального сообщества выступают этнические русские. В то время как для других этносов — украинцев, татар, евреев, белорусов, греков — русский язык и русское историко-культурное наследие являются более привлекательными, чем навязывавшаяся в период 1992–2013 гг. украинская этнократическая по характеру идентичность [Баранов 2014, 52–53]. Русские символы и

язык стали в Крыму объединяющими для разных этносов и конфессий факторами, стабилизирующими и делающими устойчивой региональную идентичность крымчан. Важно учитывать, что региональная идентичность на полуострове сложилась не сразу, процесс ее складывания носил достаточно сложный характер. Так, согласно результатам социологических исследований 2003 и 2007 годов в Крыму, этническая и региональная (крымская) идентичности не являлись равноценными. Самая высокая интенсивность была зафиксирована именно у региональной идентичности (ее выбрали 250 человек, или около 45% опрошенных, в 2003 г. и 245 человек, или 39,5%, в 2007 г.). Данные показали, что в 2003 г. наименьшее значение этническая принадлежность имела для украинцев, ощущавших себя титульной нацией в Крыму, и русских в силу сходства своего образа жизни, поведения и т.п. с украинцами. Однако у крымских татар этническая идентификация носила базовый характер (более 60%). Повторное исследование 2007 года выявило тенденцию роста значения этнической идентификации для жителей Крыма — особенно явно эта динамика наблюдалась среди этнических украинцев, среди крымских татар значение этнической идентификации оставалось почти в два раза выше, чем среди остальных крымчан [Волкогорова 2007, 40–41; Волкогорова, Полунов 2008, 153–154].

Как же выглядит этническая картина современного Крыма, согласно эмпирическим данным, полученным с помощью инструментов прикладной социологии? Сравнение данных переписей 1989, 2001, 2014 гг., проведенных в Крыму<sup>3</sup>, а также ретроспективный анализ развития общественно-политических процессов показали, что население полуострова сегодня является носителем сложной многосоставной идентичности, которая сочетает в себе региональную идентичность (крымчане), этническую идентичность (русские, украинцы, крымские татары и др.). Согласно результатам исследований, проведенных Институтом этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН РФ в Симферополе и его окрестностях в 2013 и 2014 годах, в быту, на работе и в общественной сфере общение на русском языке стало «основой региональной идентичности, т.е. осознания себя крымчанами» [Губогло 2015, 23]. Существует мнение, высказанное известным исследователем М.Н. Губогло, что к населению Крыма применима категория «этнорегиональная идентичность»,

---

<sup>3</sup> Доклад «Об итогах федерального статистического наблюдения «Перепись населения в Крымском федеральном округе» со 100-процентным охватом населения» // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/demo/perepis\\_krim/obsh\\_itog\\_kfo.docx](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/perepis_krim/obsh_itog_kfo.docx) (дата обращения: 13.11.2020).

представляющая собой «идеологически и психологически осмысленный конструкт, обязанный своим происхождением продуктивному диалогу, взаимодействию людей и материализованному в предметной и символической формах» [Там же, 10]. В отечественной литературе можно также встретить оценку, согласно которой в Крыму существует «крымско-русская идентичность» [Киселев 2004, 245], «младороссийская идентичность» [Капицын 2016, 11–12]. Л.Г.Егорова указывает, что «крымскую идентичность можно описать, в том числе, через культурные коды, причем одним из основных является коммуникативный культурный код, ориентированный на традиции русской культуры и русского языка» [Егорова 2019, 379]. Н.А. Сенченко подчеркивает, что «преобладание региональной и российской идентичности у жителей на момент 2014 г. стало решающим в российском выборе Крыма» [Сенченко 2020, 30].

Ретроспективный анализ показал, что на самосознание и самоидентификацию населения Крыма с начала 1990-х годов оказывают влияние русская/российская и украинская государственная идентификация, а на крымско-татарское и татарское население полуострова — турецкая. Указанные идентификации в известной степени конкурировали: с начала в 1990-х до середины 2000-х эта конкуренция носила достаточно мягкий характер, однако со второй половины 2000-х она стала приобретать все более жесткие формы. Последнее было связано с радикализацией некоторых течений ислама и попытками приверженцев этих течений осуществить инфильтрацию на территорию полуострова и «прорости» здесь, создать базы для вербовки и формирования нелегальных сетей. Кроме того, в этот период усиливается конкуренция между двумя региональными идентификациями, «надстроечными» по своему характеру, так как они были производными от европейского и евразийского интеграционных процессов. Поскольку идеологи украинского национального строительства, сменив геополитический вектор, взяли на вооружение идею евроинтеграции, а пророссийски настроенные сторонники восточного курса — евразийскую, усиление конкуренции между двумя идентификациями было неизбежным. Указанная конкуренция интеграционных процессов и соответствующих «надстроечных» идентификаций была использована внешними силами и частью политической элиты Украины для легитимации радикальной формы украинского национализма, сочетающей в себе не только этнократические установки, разновидности русо- и юдофобии, но и стремление к евроинтеграции.

На самочувствие русских, проживающих в постсоветском украинском Крыму, наличие «Большой исторической Родины» действовало неоднозначно. С одной стороны, русский язык и русская культура подпитывали гордость и ментальную сопричастность к наследию великого русского народа. А с другой стороны, она снижала уровень мобилизации русского населения в Крыму благодаря гипотетической возможности уехать в Россию в случае, если Киев перейдет к жесткой политике украинизации Крыма и будет реально угрожать сохранению этнической идентичности русских. Как указывает М.Н. Губогло, «чем сильнее связь с этническим материком, как показывает опыт русского населения Республики Молдова и болгар в Одесской области Украины, тем слабее региональная идентичность и, соответственно, ее солидаризационный и мобилизационный потенциал» [Губогло 2015, 15]. В отношении этого же периода истории полуострова Т.А. Сенюшкина пишет следующее: «Большинство жителей Крыма, на уровне гражданских, политических и правовых отношений отождествляли себя с Украиной, однако в культурном отношении всегда находились в пространстве влияния России» [Сенюшкина 2014, 187]. Т. Кузио и другие авторы указывают на существование советской идентичности в Крыму [Kuzio 2010, 291; Qualls 2015]. Приведенные здесь оценки специалистов объясняют столь низкий уровень поддержки вектора на евроинтеграцию и вступление Украины в НАТО. Характерные черты идентичности крымчан выявляются и в ходе специальных социологических обследований: «в социокультурной общности Крыма преобладают коллективные ценности, которые базируются на социальных потребностях личности» [Сенченко 2020, 31]. Эти же исследования выявляют низкий уровень формализации отношения к Родине и высокий нравственный потенциал [Там же, 34]. Примечательно, что в 2003 году большинство крымчан, как русских, так и украинцев, связали политическое будущее Крымского полуострова с Россией [Волкогорова, Полунов 2008, 152].

На Украине в 2013–2014 гг. упомянутое выше противостояние социокультурных идентичностей приняло критические формы на фоне дискуссии о смене геополитического вектора. «Конфликт идентичностей стремительно перерос в идентификационный кризис, фундировавший раскол всей политической системы и государственности страны» [Кашаф 2014, 66]. Хотя зарубежные специалисты отмечали весьма высокий уровень политической солидарности на Украине [Chayinska et al. 2017]. В отечественном научном дискурсе существует мнение, что «изменения в украинском обществе привели к проявлению региональной «младороссийской» идентичности

Крыма, включающейся в общероссийскую (национальную) идентичность россиян и усиливающей гражданское участие в решении вопросов развития общества и государства» [Капицын 2016, 11–12]. Немалую роль сыграл и фактор «остаточной советской идентичности» (в 2010 году лишь 12% населения Юга Украины идентифицировали себя через этническую принадлежность, 14% назвали себя «советскими людьми»<sup>4</sup>). Последняя постепенно трансформировалась в «пророссийскую». Возможно, идентичность населения полуострова могла еще долго сохранять многосоставный и многовекторный характер в условиях ограниченной автономии, если бы не события 2013–2014 годов, обвалившие несущие конструкции этого постсоветского государства, «обнулившие» все и без того весьма сомнительные успехи в сфере национального строительства и заставившие сменить внешнеполитический вектор страны. Об этом свидетельствует резкое повышение пророссийских настроений и усиление пророссийской идентичности в Крыму после каждого киевского Майдана. Еще в 2008 году, согласно данным социологических опросов, 67% опрошенных жителей Крыма хотели бы иметь гражданство РФ, 29% — Украины, 1,5% — Турции. При этом 78% опрошенных в Крыму считали необходимым, чтобы граждане Украины имели российское гражданство в качестве второго<sup>5</sup>.

Итак, совершенно очевидно, что дискуссия о природе идентичности населения Крыма с учетом переломного момента в его истории далека от завершения. В настоящий момент можно лишь констатировать, что наличие в Крыму особого идентитета, отличного от насаждаемого Киевом, и его неприятие новыми, «прозападно» настроенными киевскими властями стало одним из ключевых факторов обретения Крымом независимости с последующим включением в состав Российской Федерации. Киев оказался неспособен оценить цивилизационное значение русской культуры, русского языка и общей истории для населения Крыма.

Можно также констатировать, что население Крыма выступает носителем цивилизационной идентичности (идентитета), где ядром цивилизации выступает Россия или Евразия (в рамках евразийского подхода в геополитике) с ее историей, политическими, религиозными, идеологическими, социальными и культурными практиками и вполне определенной зоной цивилизационного влияния, куда входил и

---

<sup>4</sup> Опрос: 76% украинцев считает себя патриотами Севастополе // Корреспондент.net [Электронный ресурс]. URL: <http://korrespondent.net/ukraine/events/1139167> (дата обращения: 03.11.2020).

<sup>5</sup> Опрос: Крымчане против вступления в НАТО и за базирование Черноморского флота в Севастополе // Корреспондент.net [Электронный ресурс]. URL: <https://korrespondent.net/ukraine/politics/600886-opros-krymchane-protiv-vstupleniya-v-nato-i-za-bazirovanie-chf-rf-v-sevastopole> (дата обращения: 18.11.2020).

входит Крым. Существенную роль здесь играет и коллективная память о дореволюционном, советском периоде общей истории, остаточные элементы «советской идентичности». Важное значение имел и конфликт с насаждаемой Киевом этнически ориентированной государственной идентичностью, которую население Крыма не готово было принять.

В перечень изучаемых идентичностей населения Крыма разного порядка необходимо добавить идентичности, связанные с комплексом сложных геополитических процессов, — европейскую и евразийскую, которые выступают в отношении традиционных идентичностей (этнической, региональной) в качестве «надстроечных». Целесообразно также высказать предположение, что совпадение ряда идентичностей по субъекту способно вызвать синергетический эффект, который может существенно влиять на геополитические процессы в регионе.

### ***Цивилизационный идентитет крымчан как фактор успешной интеграции в российское пространство***

Социокультурная интеграция Крыма в российское политико-правовое и социокультурное пространства является ключевой стратегической задачей обеспечения устойчивого развития нашей страны [Волков 2018, 9]. Для решения этой задачи федеральные и региональные власти реализуют разнообразные программы и предпринимают массу усилий в экономической и гуманитарной сферах. Очевидно, что на решение задачи полноценной интеграции полуострова в качественные пространства России должна работать и идентичность населения Крыма с ее спецификой. В целом интегративная функция идентичности является одной из ключевых (наряду с коммуникативной, консолидационной, аккумулятивной, гносеологической, символической и др.) и решает задачу объединения на основе единых ценностей, типологически схожих убеждений и взглядов.

Как указывалось выше, цивилизационный идентитет актуализируется и начинает работать на консолидацию общества в переломные, кризисные моменты. Неслучайно период обострения конкуренции идентичностей на Украине во второй половине 2000-х годов и, соответственно, обострение политических противоречий совпали с очередным расширением ЕС (2004 г.) и запуском программы Восточное партнерство (2008 г.), направленной на вовлечение стран Восточной Европы в орбиту ЕС и «изъятие» их из сферы влияния России. Другими словами, «крымско-украинская проблема как раз вписывается в русло культурно-цивилизационных антагонизмов между Россией и Западом» [Тамбиянц 2018, 244].

Вместе с тем актуализация цивилизационной идентичности демонстрирует тенденцию к устойчивости. Об этом свидетельствуют результаты социологических исследований. В 2015 г. Институт GFK Ukraine по заказу компании Berta Communications при поддержке Canada Fund for Local Initiatives провел социологический опрос, согласно результатам которого 82% участников опроса поддерживают присоединение полуострова к России, 11% опрошенных скорее поддерживают присоединение и лишь 4% (34 человека из 800 опрошенных) высказались против [Ерохина 2016]. В 2016 году результаты соцопросов показали, что 95% населения Крыма (94% населения Севастополя) снова проголосовало бы за вхождение в состав России (в ходе референдума 16 марта 2014 г. за вхождение в состав России проголосовали 96,77%). Против высказались 2% в Крыму (2% в Севастополе); 76% жителей полуострова заявили, что «довольны положением дел» по состоянию на 2016 год<sup>6</sup>. Приведенные данные свидетельствуют не только об укреплении «пророссийской» идентичности, но и о значительном ее потенциале к «прорастанию» в общероссийскую гражданскую идентичность. Причем «выраженность гражданской идентификации у крымчан опережает ту, что преобладает в «материковой» России относительно участия в общественной жизни» [Капицын 2016, 16]. Поэтому федеральный центр вынужден крайне внимательно относиться к региону и потребностям его граждан, так как от этого зависит, насколько успешно лояльная «пророссийская» идентичность станет частью общероссийской национальной идентичности.

Социологический опрос, проведенный летом 2016 года в Крыму группой независимых социологов «Открытое мнение», показал, что в среде крымчан лидирует общероссийская гражданская идентичность (43% опрошенных заявили о себе «Я — житель России»), на втором месте — региональная идентичность (35% заявили «Я — житель своего региона», «Я — крымчанин»), гражданами Украины определил себя 1% опрошенных. Результаты опроса позволили социологам прийти к выводу о том, что население полуострова находится в состоянии «трансформации гражданской идентичности»<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> 98% жителей Крыма высоко оценивают работу президента России: опрос ВЦИОМ // ИА REGNUM [Электронный ресурс] URL: <https://regnum.ru/news/ratings/2156037.html> (дата обращения: 12.11.2020).

<sup>7</sup> ЖКХ важнее Украины // Газета.ru [Электронный ресурс]. URL: [https://www.gazeta.ru/politics/2016/07/21\\_a\\_9704009.shtml](https://www.gazeta.ru/politics/2016/07/21_a_9704009.shtml) (дата обращения: 15.11.2020).

Таким образом, социологические исследования 2014–2016 гг. продемонстрировали устойчивую лояльность жителей Крыма юридическому факту присоединения Автономной Республики Крым (АРК) к России даже на фоне объективных проблем переходного периода [Галас 2017, 108].

Так каков же потенциал цивилизационного идентитета в деле интеграции Крыма в Российское государство?

Баранов А.В. рассматривает «потенциал региональной идентичности как ресурс легитимации воссоединения Крыма с Россией» [Баранов 2014, 52]. Он указывает на то, что «взаимодействие российской (национальной), региональных, этнических и конфессиональных идентичностей конкурентно. Конструирование идентичности может быть либо фактором риска дезинтеграции государства, либо легитимирующим фактором его интеграции» [Там же]. Схожую оценку можно найти у М.К. Горшкова, полагающего, что потенциалом для реинтеграции, а в дальнейшем полной адаптации к их активному участию в решении задачи пространственного развития России<sup>8</sup> является социально-пространственная консолидированность населения Крыма с Российским государством [Горшков 2018, 9].

В свою очередь, российская гражданская идентичность выступает консолидирующим фактором и для крымчан, независимо от этнической принадлежности, на фоне которой региональная идентичность отходит на второй план.

Анализ социологических данных и научной литературы показал, что утверждение российской гражданской идентичности произошло в 2014–2015 гг. Этот период был отмечен важными событиями в новейшей истории России — Олимпиада в Сочи, «Крымская весна», празднование 70-летия Великой Победы, которые сами по себе являются объединяющими российскую политическую нацию [Griban et al. 2019]. В качестве ключевых интеграторов можно выделить общие государство и территорию (родную землю), историческое прошлое, язык, культуру. По природе это гражданско-государственная идентичность.

Реализуемый проект формирования российской идентичности требует понимания всеми заинтересованными сторонами политической надэтнической природы российской идентичности, в чем задействована сила и авторитет российского государства [Волков 2018, 13]. Россия многое делает для интеграции

---

<sup>8</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Правительство РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/35733/> (дата обращения: 13.11.2020).

Крымского полуострова в свои качественные пространства. Речь идет об усилиях по координации деятельности республиканских и федеральных властей, реализации Федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года»<sup>9</sup>, о работе по преодолению санкций, налаживанию инфраструктуры, коммуникаций, о новой политике по углублению межэтнического диалога в регионе и проч. [Гапизов 2020].

Оценивая перспективы интеграции крымского общества в российское социально-политическое и социально-экономическое пространства, необходимо учитывать, что элита и население Крыма находилось 23 года в качественно другом пространстве: по мнению специалистов, более отсталом от российского, сохраняющем черты позднесоветского [Ерохина 2016]. Это стало одной из причин сохраняющихся и межэтнических, и межконфессиональных противоречий. При выстраивании этнонациональной политики в регионе крайне важно учитывать, что межэтническая напряженность с успехом нейтрализуется не только мерами по предупреждению конфликтности, но поступательным выстраиванием гражданской идентичности (в настоящий момент в Крыму более чем подходящие для этого условия), сопровождаемым постоянным ростом благосостояния населения. В деле упрочения российской гражданской идентичности крайне важно синхронизировать усилия властей с усилиями гражданского сектора с учетом местной специфики (повышенный по сравнению с другими регионами России уровень гражданской активности, проблема интеграции крымских татар, влияние извне на разные этнические сообщества и проч.). Главная задача здесь — не допустить политизации этнического фактора. Взвешенная политика достижения межэтнического и межконфессионального согласия должна работать на достижение цели выстраивания российской гражданско-политической идентичности с сохранением этнокультурного многообразия на полуострове. Снижению напряженности и укреплению гражданской идентичности может способствовать успешно апробированная в России практика функционирования национально-культурных автономий, в число задач которых входит и укрепление единства российской нации [Галас 2017, 114].

---

<sup>9</sup> Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года» // Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс].

URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe\\_razvitie/socialno\\_ekonomicheskoe\\_razvitie\\_respubliki\\_krym\\_i\\_goroda\\_federalnogo\\_znacheniya\\_sevastopolya/federalnaya\\_celeвая\\_programma\\_socialno\\_ekonomicheskoe\\_razvitie\\_respubliki\\_krym\\_i\\_g\\_sevastopolya\\_do\\_2022\\_goda/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/socialno_ekonomicheskoe_razvitie_respubliki_krym_i_goroda_federalnogo_znacheniya_sevastopolya/federalnaya_celeвая_programma_socialno_ekonomicheskoe_razvitie_respubliki_krym_i_g_sevastopolya_do_2022_goda/) (дата обращения: 17.11.2020).

Как позитивный оценивается опыт новой языковой политики в Крыму. Крым является единственным регионом РФ, где функционируют три государственных языка: русский, украинский и крымско-татарский. Такой подход можно считать вполне оправданным, несмотря на диспропорции в соотношении численности соответствующих этносов (подобная политика с успехом реализуется, например, в Приднестровье, где, однако, наблюдается паритет в соотношении численности русского, украинского и молдавского населения). Успех реинтеграции будет зависеть и от политики в сфере образования, науки и культуры — важной задачей на пути интеграции является корректное соотнесение истории региона и этнических групп с российской историей, ее настоящим и будущим. Необходимым здесь видится налаживание воспитательной работы с молодежью, режима обмена обучающимися, научными и преподавательскими кадрами между Крымом и другими регионами России, внедрение программы переподготовки, проведение конференций, научных семинаров, летних школ и расширение других форматов взаимодействия и обмена опытом, культурно-просветительской деятельности.

Позитивным результатом можно считать формирование научного и экспертного дискурса по проблеме интеграция Крыма. Однако этот дискурс нуждается в определенной формализации и концептуализации с учетом существующих разногласий внутри российского общества по «Крымскому вопросу», специфики процессов, протекающих в самом Крыму, внешнего давления на Россию, использования оппонентами нашей страны внутрироссийских и внутрикрымских противоречий в геополитических целях.

Таким образом, можно констатировать, что российский/русский цивилизационный идентитет населения Крыма, независимо от существующих там идентичностей более низкого уровня — этнической и региональной, будучи главным, способствует быстрому формированию российской гражданской идентичности, что является залогом и одним из ключевых условий успешной интеграции полуострова в качественные пространства Российского государства — политическое, экономическое, социокультурное, коммуникационное и другие.

### ***Заключение***

В становлении особой идентичности крымчан большую роль сыграл, наряду с историческим и политическим, географический фактор. В итоге население полуострова имеет многосоставную идентичность как наследие СССР, результат существования в рамках автономии в составе независимой Украины. Наличие в Крыму особого

идентитета и его неприятие прозападными властями Украины стали одной из ключевых причин выхода Крыма из состава Украины и воссоединения с Россией. Крым оказался на переднем крае геополитической войны. Референдум 2014 года стал актом выбора народами Крыма своей исторической судьбы. Этот опыт стал одним из вариантов разрешения противоречия между правом народов на самоопределение и принципом сохранения территориальной целостности государств.

Как показал анализ, идентичность населения полуострова имеет несколько уровней. Базовый уровень представлен этнической идентичностью (русские, украинцы, крымские татары и др.). Далее — региональная идентичность («Я — крымчанин»). После акта воссоединения с Россией набирает силу российская гражданская идентичность («Я — житель России», «Я — россиянин»). При этом важно рассматривать также европейскую и евразийскую идентичности, связанные с комплексом сложных геополитических процессов, которые выступают в отношении традиционных идентичностей (этнической, региональной, гражданской) в качестве «надстроечных». Однако на высшем уровне располагается цивилизационная идентичность населения Крыма. Ее можно определить как идентичность России/Евразии. Она, будучи наиболее устойчивой формой коллективной идентичности, не конфликтует ни с одной из идентичностей базового уровня и гармонично сочетается с другими, усиливая их. Цивилизационный идентитет выступает в качестве локомотива самоопределения народа, ресурса государственного и национального развития.

Таким образом, подтвердилось предположение о том, что совпадение ряда идентичностей по субъекту способно вызвать синергетический эффект, который, в свою очередь, может существенно влиять на геополитические процессы в регионе, в том числе на решение «Крымского вопроса».

Проведенное исследование показало необходимость изучения перспектив решения «Крымского вопроса» в контексте геополитических процессов в Азово-Черноморском регионе.

#### ***Список литературы:***

*Антонов Д.А.* Понятие идентитета и проблема идентичности общества // Гуманитарные и социальные науки. 2014. № 2. С. 13–22.

*Баранов А.В.* Крымская региональная идентичность как ресурс легитимации воссоединения с Россией // Научная мысль Кавказа. 2014. № 4. С. 51–60.

*Волков Ю.Г.* Дискурс понимания в формировании общероссийской идентичности в Крыму // Ученые записки Крымского федерального университета имени

- В.И. Вернадского. Социология. Педагогика. Психология. 2018. Т. 4(70). Спецвыпуск № 1. С. 9–21.
- Волкогонова О.Д. Русская диаспора в Крыму: этнополитический аспект // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2007. № 1. С. 32–44.
- Волкогонова О.Д., Полунов А.Ю. Политизация этничности в современной Украине: русская диаспора и межнациональные отношения в Крыму // Россия и современный мир. 2008. № 2. С. 144–163.
- Галас М.Л. Проблемы политической и социальной адаптации крымчан к жизни в составе Российской Федерации // Власть. 2017. № 5. С. 108–116.
- Гапизов З.Р. «Крымский вопрос» в контексте обеспечения национальных интересов и национальной безопасности современной России // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 82. С. 270–289. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10101.
- Горшков М.К. Воссоединение Крыма с Россией: социально-исторические, политические и социокультурные предпосылки // Социологическая наука и социальная практика. 2018. № 2(22). С. 7–16. DOI: <https://doi.org/10.19181/snsp.2018.6.2.5853>.
- Губогло М.Н. Симбиоз этнической и региональной идентичности // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. № 241. М.: ИЭА РАН, 2015.
- Данилевский Н.Я. Россия и Европа. М.: Институт русской цивилизации, 2008.
- Дондурей Д. Навстречу. М.: Искусство кино, 2019.
- Егорова Л.Г. Крымская идентичность в медийной картине мира // Вопросы теории и практики журналистики. 2019. Т. 8. № 2. С. 373–387. DOI: 10.17150/2308-6203.2019.8(2).373-387.
- Ерохина О.В. Проблемы национально-государственной самоидентификации крымчан, регулирования межэтнических отношений в Крыму, политическая и социальная адаптация крымчан к жизни в составе Российской Федерации // Наука. Общество. Оборона. 2016. № 2(7). DOI: 10.24411/2311-1763-2016-00011.
- Капицын В.М. «Младороссийская идентичность»: Крым, 2014–2016 годы // Вестник Пермского научного центра УРО РАН. 2016. № 5. С. 11–17.
- Кашаф Ш.Р. Полисубъектное конструирование национально-государственной идентичности в новых границах политического сообщества России: крымский казус // Северо-Кавказский юридический вестник. 2014. № 2. С. 64–71.
- Киселев С.Н. Крымская русская идентичность как этнополитическая реальность // Учёные записки Таврического национального университета. Серия: География. 2004. Т. 17. № 4. С. 241–248.

Сенченко Н.А. Когнитивные маркеры гражданской идентичности жителей Крыма // Общество: социология, психология, педагогика. 2020. № 1(69). С. 30–35. DOI: <https://doi.org/10.24158/spp.2020.1.3>.

Сенюшкина Т.А. Цивилизационная идентичность как фактор крымского выбора // Проблема суверенности современной России: материалы Всероссийской научно-общественной конференции. Центр научной политической мысли и идеологии. М.: Наука и политика, 2014. С. 182–190.

Тамбиянц Ю.Г. Проблематика интеграции Крыма и России в свете цивилизационного подхода // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Социология. Педагогика. Психология. 2018. Т. 4(70). Спецвыпуск № 2. С. 243–247.

Харитонова Н.И. Фактор цивилизационной идентичности населения Приднестровья в разрешении приднестровского конфликта // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2019. Т. 9. № 1(30). С. 142–151.

Chayinska M., Minesku A., McGarty C. Political Solidarity through Action (and Inaction): How International Relations Changed Intracultural Perceptions in Ukraine // Group Processes and Intergroup Relations. 2017. Vol. 20. No. 3. P. 396–408. DOI: <https://doi.org/10.1177/1368430216682354>.

Erikson E.H. Identity, Youth and Crisis. New York: W.W. Norton & Company, 1968.

Giddens A. Modernity and Self-Identity. Stanford: Stanford University Press, 1991.

Griban I.V., Popp I.A., Tagiltseva N.G., Korobitsyna L.V. Historical Memory as a Basis of Civil Identity of Russian Youth // The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences EPSPB. Yekaterinburg: Future Academy, 2019. P. 1162–1168.

Huntington S.P. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. New York: Simon & Schuster, 1996.

Kuzio T. Nationalism, Identity and Civil Society in Ukraine: Understanding the Orange Revolution // Communist and Post-Communist Studies. 2010. Vol. 43. No. 3. P. 285–296. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2010.07.001>.

Qualls K.D. Manufacturing Local Identification behind the Iron Curtain in Sevastopol, Ukraine after World War II // Local Memories in a Nationalizing and Globalizing World / Ed. by M. Beyen and B. Deseure. Houndsmill: Palgrave Macmillan. 2015. P. 94–114.

Дата поступления: 26.12.2020

**References:**

- Antonov D.A. (2014) Notion of “Identitet of Society” and the Problem of Social Identity. *Gumanitarnyye i sotsial’nyye nauki*. No. 2. P. 13–22.
- Baranov A.V. (2014) Crimean Regional Identity as a Resource for the Legitimation of Reunification with Russia. *Nauchnaya mysl’ Kavkaza*. No. 4. P. 51–60.
- Chayinska M., Minesku A., McGarty C. (2017) Political Solidarity through Action (and Inaction): How International Relations Changed Intracultural Perceptions in Ukraine. *Group Processes and Intergroup Relations*. Vol. 20. No. 3. P. 396–408. DOI: <https://doi.org/10.1177/1368430216682354>.
- Danilevskiy N.Ya. (2008) *Rossiya i Evropa* [Russia and Europe]. Moscow: Institut russkoy tsivilizatsii.
- Dondurey D. (2019) *Navstrechu* [Towards]. Moscow: Iskusstvo kino.
- Egorova L.G. (2019) Crimean Identity in the Media Presentation of the Region. *Voprosy teorii i praktiki zhurnalistiki*. Vol. 8. No. 2. P. 373–387. DOI: 10.17150/2308-6203.2019.8(2).373-387.
- Erikson E.H. (1968) *Identity, Youth and Crisis*. New York: W.W. Norton & Company.
- Erokhina O.V. (2016) Problems of National and Political Identity of Crimean Population, Regulation of Interethnic Relations in Crimea, Political and Social Adaptation of the Crimean People for Being Russian Citizens. *Nauka. Obshchestvo. Oborona*. No. 2(7). DOI: 10.24411/2311-1763-2016-00011.
- Galas M.L. (2017) Problems of Political and Social Adaptation of Crimeans to Life in the Russian Federation. *Vlast’*. No. 5. P. 108–116.
- Gapizov Z.R. (2020) “Crimean Issue” in the Context of Ensuring National Interests and National Security of Modern Russia. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 82. P. 270–289. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10101
- Giddens A. (1991) *Modernity and Self-Identity*. Stanford: Stanford University Press.
- Gorshkov M.K. (2018) Reunification of Crimea with Russia: Socio-historical, Political and Socio-cultural Background. *Sotsiologicheskaya nauka i sotsial’naya praktika*. No. 2(22). P. 7–16. DOI: <https://doi.org/10.19181/snsp.2018.6.2.5853>.
- Griban I.V., Popp I.A., Tagiltseva N.G., Korobitsyna L.V. (2019) Historical Memory as a Basis of Civil Identity of Russian Youth. *The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences EPSPB*. Yekaterinburg: Future Academy. P. 1162–1168.

- Guboglo M.N. (2015) The Symbioses of Ethnic and Regional Identity. *Issledovaniya po prikladnoy i neotlozhnoy etnologii*. No. 241. Moscow: IEA RAN.
- Huntington S.P. (1996) *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster.
- Kapitsyn V.M. (2016) «Young-Russian» Identity: Crimea 2014–2016. *Vestnik Permskogo nauchnogo tsentra URO RAN*. No. 5. P. 11–17.
- Kashaf Sh.R. (2014) Several Subject Construction of National-State Identity in the New Boundaries of the Political Community in Russia: Crimean Casus. *Severo-Kavkazskiy yuridicheskiy vestnik*. No. 2. P. 64–71.
- Kharitonova N.I. (2019) The Factor of Civilization Identity of the Population of Transnistria in the Resolution of the Transnistrian Conflict. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya i pravo*. Vol. 9. No. 1(30). P. 142–151.
- Kiselev S.N. (2004) Krymskaya russkaya identichnost' kak etnopoliticheskaya real'nost' [Crimean Russian identity as an ethnopolitical reality]. *Uchënyye zapiski Tavricheskogo natsional'nogo universiteta. Seriya: Geografiya*. Vol. 17. No. 4. P. 241–248.
- Kuzio T. (2010) Nationalism, Identity and Civil Society in Ukraine: Understanding the Orange Revolution. *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 43. No. 3. P. 285–296. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2010.07.001>.
- Qualls K.D. (2015) Manufacturing Local Identification behind the Iron Curtain in Sevastopol, Ukraine after World War II. In: Beyen M., Deseure B. (eds.) *Local Memories in a Nationalizing and Globalizing World*. Houndsmill: Palgrave Macmillan. P. 94–114.
- Senchenko N.A. (2020) Cognitive Markers of Civic Identity of Crimean Residents. *Obshchestvo: sotsiologiya, psikhologiya, pedagogika*. No. 1(69). P. 30–35. DOI: <https://doi.org/10.24158/spp.2020.1.3>.
- Senyushkina T.A. (2014) Tsvivilizatsionnaya identichnost' kak faktor krymskogo vybora [Civilization identity as a factor for Crimean choice]. *Problema suverenosti sovremennoy Rossii: materialy Vserossiyskoy nauchno-obshchestvennoy konferentsii. Tsentr nauchnoy politicheskoy mysli i ideologii*. Moscow: Nauka i politika. P. 182–190.
- Tambiyants Yu.G. (2018) Problematika integratsii Kryma i Rossii v svete tsvivilizatsionnogo podkhoda [Integration of Crimea and Russia in the light of the civilizational approach]. *Uchenyye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo. Sotsiologiya. Pedagogika. Psikhologiya*. Vol. 4 (70). Special Issue No. 2. P. 243–247.
- Volkogonova O.D. (2007) Russian Diaspora in Crimea: Ethno Political Aspect. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 12. Politicheskiye nauki*. No. 1. P. 32–44.

Volkogonova O.D., Polunov A.Yu. (2008) Ethnical Politicization in Today's Ukraine: The Russian Diaspora and Nationalities Relations in the Crimea. *Rossiya i sovremennyy mir*. No. 2. P. 144–163.

Volkov Yu.G. (2018) Diskurs ponimaniya v formirovanii obshcherossiyskoy identichnosti v Krymu [Discourse of understanding in the formation of all-Russian identity in Crimea]. *Uchenyye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo. Sotsiologiya. Pedagogika. Psikhologiya*. Special Issue No. 1. P. 9–21.

Received: 26.12.2020

*Косоруков А.А., Кругляков Д.А.*

## Развитие публичной сферы в контексте взаимодействия государства и гражданских структур

*Косоруков Артем Андреевич* — кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры политического анализа, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [2205-9375](#)

ORCID ID: [0000-0002-0275-4899](#)

*Кругляков Даниил Андреевич* — аспирант, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [dan\\_kruglyakov@mail.ru](mailto:dan_kruglyakov@mail.ru)

SPIN-код РИНЦ: [8024-7093](#)

ORCID ID: [0000-0001-6983-9419](#)

### Аннотация

Исследования публичной сферы в последние десятилетия набирают все большую популярность как среди научного сообщества, так и среди специалистов-практиков, занятых в повседневных процессах государственного управления по всему миру. Границы и функциональное содержание публичной сферы отражают реальный потенциал гражданских структур во взаимоотношениях с государством при решении общезначимых вопросов и поиске ответов на современные вызовы, способствуя более гибкому и кооперационному государственно-общественному взаимодействию. От того, насколько государство заинтересовано в развитии и поддержании субъектного и конкурентного характера публичной сферы, во многом зависит общая готовность гражданских структур деятельно участвовать в проводимой государственными институтами политике, что повышает ее эффективность и приводит к повышению степени доверия граждан к государству и власти в целом. В связи с этим в статье рассматривается общее теоретическое понимание концепта публичной сферы в современной политической науке, сформировавшееся на стыке ключевых классических и современных подходов к ее анализу, преимущественно сложившихся в научном дискурсе на протяжении XX и начала XXI вв. Эволюция концепта публичной сферы, процесс ее исторического становления и трансформации, связанный с многочисленными административно-экономическими вызовами того или иного исторического периода, позволяют выделить модели взаимодействия государства и гражданских структур, в рамках которых можно проследить рост значения и функционала публичной сферы и ее новое качество в цифровую эпоху. С помощью выделения четырех различных моделей государственно-гражданского взаимодействия становится возможным наглядно продемонстрировать процесс становления и совершенствования публичной сферы как значимой составляющей публичной политики, позволяющей создать благоприятные условия для действенного участия гражданских структур в процессе формирования общественно-политической повестки и принятия политических решений, отражающих динамику публично значимых интересов.

### Ключевые слова

Публичная сфера, государство, гражданские структуры, публичная политика, политическая повестка дня, делиберативная демократия, государственное управление, принятие политических решений.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-211-235

*Kosorukov A.A., Kruglyakov D.A.*

## **Public Sphere Development in the Context of Interaction between the State and Civil Structures**

*Artem A. Kosorukov* — PhD, Senior Lecturer, Department of Policy Analysis, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

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

ORCID ID: [0000-0002-0275-4899](https://orcid.org/0000-0002-0275-4899)

*Daniil A. Kruglyakov* — Postgraduate student, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [dan\\_kruglyakov@mail.ru](mailto:dan_kruglyakov@mail.ru)

ORCID ID: [0000-0001-6983-9419](https://orcid.org/0000-0001-6983-9419)

### **Abstract**

Public sector research has become increasingly popular in recent decades, both among the scientific community and among practitioners involved in the day-to-day processes of public administration around the world. The boundaries and functional content of the public sphere reflect the real potential of civil structures in their relations with the state in solving common issues and finding answers to modern challenges, contributing to a more flexible and cooperative state-public interaction. The degree to which the state is interested in developing and maintaining the subjective and competitive nature of the public sphere largely determines the general readiness of civil structures to actively participate in the policy pursued by state institutions, which increases its effectiveness and leads to an increase in the degree of trust of citizens in the state and the authorities as a whole. In this regard, the article considers the general theoretical positioning of the public sphere concept in modern political science, which was formed at the junction of the key classical and modern approaches to its analysis, mainly developed in scientific discourse during the XX and early XXI centuries. The evolution of the public sphere concept, the process of its historical formation and transformation, associated with numerous administrative and statistical challenges of a particular historical period, allows us to identify models of interaction between the state and civil structures, within which we trace the growth of the importance and functionality of the public sphere and its new quality in the digital age. By distinguishing four different models of state-civil interaction, it becomes possible to demonstrate the process of formation and improvement of the public sphere as a significant factor of public policy, which allows creating favorable conditions for the effective participation of civil structures in the process of forming the socio-political agenda and making political decisions that reflect the dynamics of publicly significant interests.

### **Keywords**

Public sphere, state, civil society, public policy, political agenda, deliberative model, public administration, political decision-making.

**DOI:** 10.24412/2070-1381-2021-85-211-235

### ***Введение (к постановке проблемы)***

В условиях интенсивного развития информационного общества и цифровых медиа, способствующих интеграции плюралистических и конкурентных принципов в политическую жизнь практически любой страны, устойчиво функционирующая публичная сфера является ключевой характеристикой развития многих современных государств. В свою очередь, государства с развитыми гражданскими структурами отличаются от других государств, обладающих переходными, «фасадно-демократическими» или гибридными политическими режимами, эффективно функционирующей и самостоятельной публичной сферой, предполагающей открытое

позиционирование проблем во взаимоотношениях гражданского общества с государством на различных публичных аренах и площадках, их слаженное взаимодействие в решении общих задач и активное взаимодействие в ходе продвижения гражданских инициатив. В таких условиях, определяющих особенности функционирования публичной сферы, принятие государственных решений все менее ограничено узкокорпоративными интересами различных групп, в том числе зарубежных лобби и клиентов, но все более опирается на общие интересы большинства членов общества. Достижение указанных параметров и принципов открытости, доступности и эффективности во взаимодействии государства и гражданских структур в публичном пространстве становится первоочередной задачей не только общественных, но и государственных акторов.

В условиях информационной либерализации общественных отношений и связанной с ней демократизации общества происходит повышение роли и значения публичной сферы, адаптация к которой критически важна для стабильности современного государства, поскольку подталкивает его к совершенствованию своих информационно-аналитических и медиа-экспертных служб. В данном случае государство учится эффективно оценивать и формировать публичную информационную повестку по всему спектру общественных проблем, оперативно выявлять и решать вопросы, которые объективно находятся в фокусе общественной дискуссии и чувствительны для общества, содействовать их активному обсуждению и формулировать максимально приемлемые для всех решения. В этой связи возрастает необходимость в деятельном привлечении к подобным дискуссиям широкого круга гражданских структур, представителей экспертно-аналитического сообщества, чтобы на уровне публичной сферы поддерживать необходимый уровень вовлеченности и сопричастности общественности к контролю за процессом принятия государственных решений.

В научной и шире общественно-политической среде к настоящему времени сложилась определенная идеология, согласно которой независимый, самостоятельный и плюралистический характер публичной сферы, разнообразие и качество общественных дискуссий выступают сравнительным преимуществом открытого демократического общества и показателем его политического благосостояния, тогда как в «закрытом» обществе не существует достаточных условий для становления независимой и эффективной публичной сферы, без которой демократическое общество в информационную эпоху уже не может функционировать. При этом исторический опыт

становления публичной сферы — от момента ее зарождения на рубеже XVIII–XIX вв. и до настоящего времени — демонстрирует сложный и противоречивый характер взаимодействия государства и общества на разных исторических этапах, когда политическое развитие и благосостояние не были связаны с развитой публичной сферой, а требования демократизации выражались узкокорпоративными буржуазными группировками. При этом изучение исторических форм или моделей взаимодействия государства и гражданских структур может стать хорошим подспорьем в определении текущего состояния публичной сферы, в отслеживании таких встраиваемых в ее конвенциональное развитие процессов, как этатизация и корпоративный контроль («рефеодализация», согласно Ю. Хабермасу) [Хабермас 1991], возникновение которых в последнее время в публичном пространстве требует их своевременного изучения и политико-правового регулирования.

В современном мире происходит заметный рост медиаканалов и платформ, формирующихся на базе преимущественно корпоративных интернет-коммуникаций, предоставляющих общественным и государственным акторам все более широкие возможности для работы в публичной сфере. Именно развитая публичная сфера играет ключевую роль в налаживании качественного взаимодействия государственных и гражданских структур посредством как прямого диалога между ними, так и благодаря использованию новых передовых технологий, коммуникационных платформ и площадок. В этой связи обращение исследовательского интереса к изучению публичной сферы, ее сущности, характерных особенностей и тех возможностей, которые она предоставляет в современной публичной политике, актуально как никогда.

### ***Позиционирование публичной сферы в научном дискурсе***

В последние десятилетия среди представителей научного сообщества, занимающихся изучением публичных политических явлений, все чаще разворачиваются дискуссии о сущности, месте и роли публичной сферы в социальных науках. Толчком к данной дискуссии послужила вышедшая в 1969 году книга Юргена Хабермаса «Структурная трансформация публичной сферы: исследования относительно категории буржуазного общества», в которой он определил публичную сферу как «сферу социальной жизни, где на основе рациональных аргументов (опираясь на «коммуникативный разум» (прим. авт.)) обсуждают значимые для общества вопросы, а также формируется (делиберативное (прим. авт.)) общественное мнение» [Хабермас 1991, 175–177]. В результате начиная с конца 60-х гг. XX в. представители различных социальных наук — политологи, социологи, историки, философы, лингвисты и

экономисты, изучающие политическую жизнедеятельность общества, — стали все чаще обращаться к анализу термина и в целом концепта публичной сферы. Перед тем как перейти к сущности публичной сферы и сложившимся в политической науке подходам к ее определению, проясним некоторые методологические замечания.

В первую очередь важно отметить, что, когда мы говорим о процессах, акторах и взаимосвязях, происходящих внутри публичной сферы, так или иначе все многообразие складывающихся государственно-общественных отношений и групп сводится к двум взаимодополняющим друг друга сторонам: с одной стороны, государству, с другой — обществу. Под государством, обладающим полиморфной природой, будем понимать политико-административную сферу, включающую в себя всю совокупность властных структур, формальных и неформальных институтов, групп и коалиций правящего класса, напрямую влияющих на процесс принятия государственных решений и выработку политической повестки дня. Всеобъемлющее понятие «общество» будет включать не только население страны как таковое, имеющее определенные права и обязанности, но и те институализированные структуры гражданского общества, которые выражают их интересы в общественной сфере. Но в научном дискурсе гражданское общество как особый сегмент общества не тождественно обществу граждан, использующему и действующему посредством представительных институтов.

Не стоит также упускать из виду неоднозначность участия общества в публичной сфере. Это не только участие активных, позитивно настроенных, равнодушных граждан в различных публичных акциях, обсуждениях, направленных на улучшение собственных условий жизнедеятельности, но и та часть общества, которая относится к так называемой «грязной» общественности и способна на асоциальные действия и поступки. Они могут привести к нарушению институционального нормативного порядка и в конечном счете к аномическому состоянию политической системы. В таких условиях, происходящих при трансформационных процессах в публичном пространстве на современном этапе развития государственно-общественного взаимодействия, проявляется проблема лиминальности публичной сферы, требующая предметной направленности к анализу взаимодействия государственных и гражданских структур [Сморгунов 2012]. Но для рассмотрения эволюции публичной сферы как синтеза государственной (политико-административной) и общественной сфер в исторической ретроспективе уместно будет использовать концепты «государство» и «общество» в более широком, абстрактном понимании, что позволит более отчетливо

проследить баланс взаимодействия, связи между этапами и возникающими форматами отношений между этими акторами. Ведь, как заметил А.И. Соловьев, публичная сфера является, с одной стороны, площадкой соприкосновения государства и общества в политическом пространстве, а с другой стороны, выступает как «арена взаимодействия институализированных центров власти с гражданскими структурами», где у каждого изначально разные возможности и цели [Соловьев 2018, 56].

Помимо прочего, необходимо обратить внимание на вопрос соотношения публичной сферы и тесно связанной с ней категории публичной политики. Довольно часто в разного рода исследованиях можно увидеть их синонимичное использование и некую общую линейную направленность применимо к традиционным идеал-типическим представлениям о государстве, обществе, демократии и др., что, на наш взгляд, не всегда корректно в современных усложняющихся условиях.

Публичная политика осуществляется и реализуется непосредственно в самой публичной сфере, будучи воплощенным результатом взаимодействия различных акторов, групп в публичном пространстве. При этом функционал публичной сферы и тем более публичной политики связан с более частными задачами: выработкой политической повестки, координацией правительственных планов, созданием массового дискурса, столкновением потоков символической политики «снизу» и «сверху», принятием как ключевых, так и повседневных решений и рядом других, зачастую определяющими эффективность проводимых мер публичной политики.

Как точно отмечают Л. Никовская и В. Якимец, эффективность и характер публичной политики в значительной мере зависит от «организации публичной сферы и развитости ее ключевых институтов и механизмов». По их мнению, публичная сфера — это «своеобразный инновационный инкубатор, позволяющий «свежей крови» новых социальных технологий оптимизировать механизм взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества» [Никовская, Якимец 2018, 73]. В процессе этого взаимодействия в публичной сфере продуцируются механизмы реализации публичной политики, при условии что при ее выработке и при осуществлении контроля за деятельностью властей будет активно задействован потенциал гражданского участия, учет предложенных ими инициатив и включения их в политическую повестку дня.

С точки зрения институционального подхода публичная политика представляет собой деятельность публичных институтов власти и ее влияние на тех, на кого она направлена, в первую очередь на общество. Соответственно, без «зрелой» публичной сферы, где общественные структуры и институты являются ключевым звеном,

невозможно полноценное воплощение мер публичной политики в отношении граждан. Там, где происходит активная включенность в публичную сферу различных политических акторов для обсуждения и выработки правительственного курса, проявления самостоятельности действий, суждений при его реализации, и формируется публичная политика, основанная на взаимном компромиссе позиций сторон.

С позиций дескриптивного подхода публичная сфера и реализуемая в ней публичная политика представляют собой некие рамочные идеалистические конструкции (выраженные в дискурсивности, гражданоориентированности, открытости, легитимности, рационализме и др.), что позволяет говорить, с одной стороны, об их необходимости и эффективности, а с другой — об односторонности и поверхностности в публичном дискурсе. При этом в практике государственного управления часто наблюдается дисбаланс государственно-общественного взаимодействия в публичном пространстве, что порождает, в свою очередь, ограничения и трудности при осуществлении публичной политики, которые налагаются как на государства, так и на гражданские структуры.

Некоторые исследователи отмечают, что процесс выработки публичной политики «скрывается» в определенной степени автономном от публичной сферы административно-управленческом комплексе» [Мирошниченко 2014, 361], поскольку различные административные барьеры в сложно структурированной бюрократической среде на разных уровнях властной организации дистанцируют государственных и гражданских акторов, отстраняя последних от определения повестки дня.

Помимо прочего, сетевой подход к анализу публичной политики демонстрирует своего рода ограничения при ее формировании и, как следствие, в производстве правительственного курса. Они создаются многочисленными неформальными структурами и сетевыми коалициями правящего класса, которые оказывают существенное влияние на «узлы власти» и тем самым сводят к минимуму возможность влияния гражданского общества на принимаемые решения в публичной сфере [Соловьев 2018, 53]. Взамен этого происходит конструирование и имитационное воплощение общественных интересов.

Все эти основания создают условия для перманентной информационной асимметрии в обеспечении функций государства и общества, что в результате создает в публичной сфере большое количество открытых, политически неопределенных пространств, так или иначе задействованных правящим режимом в своих целях с применением символических механизмов влияния. Такие инструменты позволяют

направлять информационно-дискурсивные потоки в нужном для властных институтов русле, приводя ко все большему отдалению населения от участия в обсуждении важнейших вопросов и превращая их в так называемую «бесполезную общественность». Таким образом, в публичном пространстве при смещении баланса государственно-общественного взаимодействия в пользу властных структур публичная политика становится инструментом для достижения целей наиболее влиятельных ресурсообеспеченных игроков. Эти особенности и ограничения публичной политики в большей степени нашли отражение на современном этапе развития публичной сферы.

Переходя к рассмотрению сущности публичной сферы и выделению подходов к ее рассмотрению, следует отметить, что термин «публичная сфера» является переводом немецкого слова «Öffentlichkeit», объединяя в своем содержании два взаимосвязанных понятия: во-первых, понятие «публика», представляющее собой «группу выступающих и слушателей, присутствующих в публичной сфере», или, согласно Г. Тарду, «думающую часть людей, вовлеченных в процессы коммуникации, способных к критическому восприятию информации и самостоятельности в выработке суждений» [Пушкарева 2018а, 315]; во-вторых, понятие «публичность» или состояние публичности, предполагающее открытую к пониманию и восприятию со стороны общественности политику, подлежащую проверке в диалоговом пространстве коммуникаций.

Со временем содержание и объем понятия публичной сферы в научном сообществе были во многом расширены с применением различных теоретических подходов. Большая часть дискуссий по проблематике публичной сферы была направлена на поиск ответов на следующие вопросы: какая теоретическая модель и структура лежат в основе публичной сферы и какое влияние публичная сфера оказывает на баланс в отношениях между обществом и государством? В результате сложилось две научные традиции, позволяющие по-разному подойти к проблеме теоретической интерпретации публичной сферы [Пушкарева 2018b].

Основоположником первой традиции был вышеупомянутый Ю. Хабермас. Он в своей трактовке публичной сферы охарактеризовал ее как некое пространство коммуникации гражданских структур и частных лиц, которое открыто для «обсуждения вопросов, имеющих значение для членов общества и выработки в ходе такого обсуждения согласованных позиций по поводу перспектив социального развития» [Хабермас 2013, 227]. Хабермас рассматривал публичную сферу как позитивную силу, сдерживающую власть в определенных рамках, чтобы принимаемые с ее стороны решения не вступали в противоречие с общественными интересами. Таким образом,

в трактовке Хабермаса общество должно воспринимать публичную сферу как регулирующий институт, средство поддержания баланса и определенных правил в отношениях с государственной властью. Поэтому предназначение публичной сферы заключается в том, чтобы государственная политика, весь законодательный и исполнительно-распорядительный процесс, лежащий в ее основе, выстраивались исходя из общественных интересов и чтобы единственной легитимной властью становилась та, которая поддерживает развитие и функционирование публичной сферы (в противовес ее «феодализации» или прямому контролю со стороны государственных и корпоративных структур).

Другая традиция интерпретации публичной сферы сложилась как противопоставление публичного частному, причем в процессе общественного развития происходит постепенный упадок публичного как сферы проявления свободы и демократии (Х. Арндт) [Arendt 1998]. Так, по мнению отечественного исследователя Ю.А. Красина, «в отличие от сферы частных интересов (где распространены насилие и бесправие в интересах немногих (прим. авт.)) публичная сфера охватывает интересы общества в целом» [Красин 2004, 14]. Профессор Карлетонского университета Дж. Де Барделебен, напротив, отмечает, что публичная сфера не противостоит частной, а скорее выступает неким ее дополнением для более широкого вовлечения общественности в публичные дела [Красин, Розанова 2000, 86]. Развивая данную идею, А.Г. Глинчикова пишет о публичной сфере как «сфере общественного интереса, требующей общественного участия в его реализации» [Там же, 86]. При этом, несмотря на важность активной вовлеченности общественности, публичная сфера возникает, когда происходит постепенное укрепление публичной формы государственной власти, которая как центральный актер обеспечивает процесс регулирования общественно значимых проблем в публичном пространстве [Пушкарева 2018b, 79]. Соответственно, в рамках указанной традиции публичная сфера играет различную роль в отношении сферы частного — от прямого столкновения до конструктивного взаимодополнения, тем не менее обеспечивая возможность выстраивания более или менее равных и рабочих отношений общественности с государством.

На современном этапе развития общественных и политико-административных наук концепт публичной сферы стал использоваться применительно к процессу принятия государственных решений [Сморгунов 2017]. В соответствии с данным подходом, публичная сфера — это область социальной жизнедеятельности, где отдельные индивиды и организации могут взаимодействовать друг с другом с целью

выявления общезначимых проблем и их свободного обсуждения, а посредством этого обсуждения — влиять на политический процесс, а также принимать необходимые государственные решения. Подобное публичное обсуждение определяется как выражение частных мнений по вопросам, которые волнуют общественность в целом, при этом часто происходит столкновение противоположных или расходящихся взглядов, которые выражаются участниками широкой дискуссии.

Еще одним современным подходом к изучению публичной сферы выступает пространственный подход, который строится на базе соотношения «публичной сферы» и «публичного пространства» как пространственно-обусловленных категорий. В русле данного подхода ряд зарубежных исследователей рассматривает публичную сферу как «демократическое пространство», включающее в себя совокупность «площадок, где обсуждаются вопросы, представляющие общий интерес» [Bryson et al. 2017, 642]. Следовательно, публичная сфера в данном случае понимается как социальное пространство взаимодействия, в котором выражаются различные мнения, обсуждаются проблемы общего характера, а коллективные решения разрабатываются на объединяющей всех участников коммуникативной основе. Таким образом, публичная сфера является центральной ареной социальной коммуникации и взаимодействия для политических акторов и институтов.

В блоке коммуникативных исследований понятие публичной сферы как особого политико-коммуникативного феномена применяется в отношении политической и социокультурной коммуникации, являясь при этом и описательным, и нормативным. Блок нормативных подходов к изучению публичной сферы обычно наделяет ее идеальными характеристиками открытой многосторонней коммуникации, а также формулирует условия, способствующие ее реализации, позволяя критически оценивать существующие в политической системе конкретного государства модели и механизмы коммуникации.

Резюмируя вышеизложенные подходы к интерпретации публичной сферы, отметим, что публичная сфера представляет собой специфическую информационно-коммуникативную среду, которую люди интерпретируют как достоверное отражение окружающей их действительности и происходящих в ней общественно-значимых событий и процессов, оказывающих непосредственное влияние на принимаемые ключевыми государственными и негосударственными акторами решения. Другими словами, публичная сфера выполняет функцию информирования людей о различных параметрах общественного развития, о разного рода фактах и изменениях,

происходящих в публичном пространстве, в то время как информированная общественность может внедрять в публичное пространство свои собственные представления и формировать общественное мнение, определять композицию и конфигурацию проблем, возведенных на уровень общественной повестки, что, в свою очередь, непосредственно влияет на фактически разворачивающиеся процессы и решения, в которые вовлечены ключевые акторы. Таким образом, основным предназначением публичной сферы является перевод частных интересов в категорию общественных с одновременным расширением и поддержанием участия в политическом процессе самих граждан, что стимулирует и направляет их для скоординированного решения насущных общественных проблем.

### ***Возникновение и развитие публичной сферы***

Представив в обзоре теоретических исследований зарубежных и отечественных авторов многообразие концепций и теоретических подходов к изучению публичной сферы и связанных с ней характеристик, в целях более глубокого понимания концепции публичной сферы и ее значения как для политической науки, так и для государственного управления необходимо проследить ее эволюцию в историческом контексте становления гражданского общества, в частности, рассмотреть различные модели того, как государство, взаимодействуя с гражданскими структурами на разных этапах общественной эволюции, формировало облик и содержание публичной сферы.

Эволюция публичной сферы на разных исторических этапах была сопряжена с двуединым процессом взаимодействия государства и общества преимущественно через призму политического пространства. На протяжении исторического времени вместе с совершенствованием государственных институтов и возникновением первых автономных от государства общественных организаций и политических партий происходило постепенное разрастание государственно-властных отношений, охватывающих все больший объем общественных отношений, при этом шло поэтапное формирование гражданского общества и различных форм гражданской активности, приобретающих со временем все более институализированный характер. Иными словами, государство как ключевой актор в отправлении власти при переходе от Средневековья к эпохе Нового времени, активном развитии капиталистических отношений и возникновении устойчивого демократического мегатренда политической модернизации перестало сопротивляться тому, чтобы общественные процессы стали приобретать большую автономию и внутреннюю динамику воспроизводства, тем самым создавая предпосылки для налаживания устойчивой публичной коммуникации с обществом и формирования независимой публичной сферы.

Исторически первым этапом в становлении публичной сферы стал период Средневековья, когда на протяжении многих столетий, вплоть до конца XVIII в., в общественном сознании преобладала традиционная патриархальная модель властеотношений между монархом, олицетворяющим всю высшую власть в государстве, и его подданными. Публичная сфера представляла собой пространство непосредственной коммуникации монарха и представителей высшей земельной аристократии, включая церковных иерархов. В Средневековье отсутствовало конституционно-правовое закрепление независимости и самостоятельности публичной сферы от сферы деятельности государства, которое было представлено властью единоличного монарха, в противном случае средневековые государства должны были бы обладать законодательной базой для обеспечения таких свобод, как свобода слова и собраний, свобода, независимость и плюрализм средств массовой информации, свобода деятельности общественных объединений (политических партий, профсоюзов, предпринимательских союзов) и т.д.

Единственными участниками публичной сферы выступали глава государства и приближенные к нему правящие элиты в лице аристократии и духовенства. По сути, вся публичная власть была так или иначе сосредоточена вокруг фигуры монарха, осуществляющего неограниченный контроль за всеми общественными акторами и политическими процессами, чему в немалой степени способствовала идея божественного происхождения власти, лежащая в основе абсолютной монархии, а также максима римского юриста Ульпиана, согласно которой «государь не связан законами». Тем не менее такая по сути ничем не ограниченная самостоятельность монарха могла быть объективно сдержана неповоротливостью бюрократического аппарата, а субъективно — возможностями и амбициями высшей знати и церкви, которые были вовлечены в проведение публичных церемониалов, необходимых для легитимации верховной власти монарха перед лицом его подданных в рамках принятых в то время публичных процедур.

Важно отметить, что такая форма взаимоотношений между монархом и подданными не позволяет говорить о наличии публичной сферы в ее современном понимании. Никто другой больше не мог самостоятельно олицетворять публичность вне рамок феодально-сословной иерархии тех сложившихся норм и институциональных порядков, где монарх как высший феодал, обладающий легитимностью как «помазанник Божий» в рамках религиозной концепции того времени, демонстрировал публичный характер своей власти через данные ему свыше управленческие возможности в отношении всех остальных сословных групп.

В данном случае в рамках сложившейся концепции феодально-сословной репрезентации власти мы можем говорить о первой модели взаимодействия государственной и общественной сферы, в которой публичная сфера полностью подчинялась верховной власти, входила в круг ее интересов и во многом зависела от нее, пытаясь всеми своими действиями поддержать легитимность сложившегося институционального порядка, в то время как еще не существовало каких-либо гражданских или общественных акторов в противовес властвующим элитам. Таким образом, публичная сфера в феодально-абсолютистскую эпоху представляла собой «коллективную саморефлексию сложноструктурированного общества с его символической репрезентацией в отношении фигуры правителя, где монарх и его подданные как два основных элемента публичной сферы в равной степени зависели от коллективного действия» [Косоруков 2017, 40].

Такая модель взаимоотношений власти и общественности в публичном пространстве сохранялась вплоть до нарастания с конца XVIII века кризисных явлений в непоколебимом абсолютизме и сформулированной на его основе концепции феодально-сословной репрезентации власти в связи с постепенным переходом ко все более выраженным капиталистическим отношениям, обострению революционно-реформаторских процессов в ключевых европейских странах (приведших к образованию Первой республики во Франции, обретению Тринадцатью колониями (в будущем — США) независимости от Великобритании и др.). Все это способствовало тому, что распространявшаяся практика политических публичных дискуссий стала институализироваться и официально отражаться в основных нормативных актах — первых конституциях, прочно закрепляясь в системе государственного управления (второй этап становления публичной сферы — где на фоне кризиса монархических систем складываются республиканские режимы, растет класс буржуазии, возникают первые политические партии и независимые средства массовой информации — был отмечен возникновением второй модели публичной сферы, в рамках которой государственная власть уже не могла претендовать на одностороннее доминирование и опиралась на поддержку зарождающихся гражданских структур).

Несмотря на то, что публичность во многом продолжала зависеть от деятельности и авторитета властвующего правителя, происходило смещение баланса сил и интересов от приближенной к монарху феодальной аристократии в пользу новой складывающейся буржуазии, для которой публичный характер репрезентации своих интересов приобретал все более отчетливые черты и необходимость. Благодаря

совокупности всех происходящих процессов в публичном пространстве началось постепенное становление гражданского общества — будущей основы для формирования публичной сферы в противовес государству и в дополнение к нему, что послужило началом нового этапа ее исторического развития.

На третьем этапе становления публичной сферы, характеризующемся появлением в конце XIX – начале XX в. массового общества и распространением массовой модели демократии, публичная сфера стала разделяться на государственную, частную и общественную сферу, в которой гражданское общество начало проявлять себя как самостоятельный актор публичной политики, хоть и в весьма ограниченных рамках под постоянным контролем центральной власти [Косоруков 2019]. Все это привело к тому, что, приобщаясь к новым условиям, публичная сфера способствовала появлению новой «публичной власти», способствующей выстраиванию и закреплению таких публичных политических институтов, как институт парламентаризма, политических партий, первых прообразов институализированных групп интересов и лоббистских организаций.

Следуя реалиям новой системы публичных властеотношений, общество через различные институализированные формы самоорганизации, в достаточной мере автономные от существующих государственных институтов, перестало полностью зависеть от власти и управляться ей. Так, вместе с началом процесса демократизации публичной сферы произошло выстраивание известной дихотомии «государство-общество», где общество еще не обладало ресурсами и возможностью открыто оппонировать публичным инициативам государственных институтов и проводимой государственной политике, но все больше заявляло о себе как о важном акторе, способном оказывать влияние на принятие тех или иных политических и в конечном итоге государственных решений. Эта взаимосвязь и дихотомия «государство-общество» в динамике своего взаимодействия формировало публичную сферу, являясь ее стержнем и основанием для проводимой публичной политики.

На протяжении данного этапа становления публичной сферы сложилась третья модель публичной сферы — либеральная модель, которая, с одной стороны, стремилась ограничивать абсолютную власть правителя, а с другой — сформировать представительные институты, в частности, по модели британского парламентаризма, ограничивающие власть монарха и выполняющие функцию медиатора в поиске баланса интересов между правящими элитами и классами. В дальнейшем именно институт парламентаризма, распространявшийся в XIX в. по другим европейским государствам, взял на себя функции публичного медиатора, став выразителем интересов различных слоев общества.

Свое отражение либеральная модель публичной сферы нашла также в процессе распространения идей конституционализма, принятия в различных странах первых писанных конституций, в которых закреплялись фундаментальные права человека, общественные свободы, институты предпринимательской деятельности и частной собственности, ставились определенные ограничения при осуществлении государственной власти в тех случаях, где это необходимо для защиты базовых общественных интересов и даже прав отдельного индивида. Важно и то, что закрепление соответствующих положений в основном законе, по сути, утвердило правила функционирования такой специфической сферы жизнедеятельности общества, как публичная политика. В рамках ее функционирования граждане стали обладать правом формировать институты представительства как своих интересов, так и продвижения интересов целых социальных слоев общества, начиная от пролетариата и крестьянства и заканчивая интеллигенцией и классом городских жителей.

Одним из важных факторов развития публичной сферы в рамках либеральной модели и одним из ее ключевых акторов стало распространение средств массовой информации через издание политических газет и журналов, являвшихся в то время единственным проводником публичной политики для образованной части населения и оказавших огромное влияние на формирование общественного мнения — вплоть до появления первых радиопередач в 20-е гг. XX в. Дальнейшая популяризация и политизация печатных периодических изданий превращала газеты в печатное орудие для борьбы за политические права, за свободу слова, независимое общественное мнение и в целом способствовало укреплению публичной сферы как действующего принципа, что становилось для государства определенной угрозой, связанной с выходом общественной сферы из подконтрольного ему публичного пространства вплоть до полной утраты контроля над ним.

Таким образом, на протяжении Средневековья, Нового времени и до появления массового общества в XX веке существовали модели публичной сферы, определяемые взаимоотношениями власти и общества и предполагающие лишь относительную самостоятельность гражданских структур от государственного контроля и надзора, когда при решении важнейших вопросов общественно-политической повестки сохранялась очевидная зависимость общества и власти, проявляющаяся в демонстрации общей лояльности к проводимой государством политике, за исключением каких-либо спорадических общественных акций или деятельности революционно настроенных групп общества. В свою очередь, усиление и консолидация буржуазного сегмента

публичной сферы, с одной стороны, способствовали формированию представительных органов публичной власти как ключевой площадки позиционирования общественных интересов, с другой — оказывали влияние на процесс принятия государственных решений в уже функционирующих властных институтах.

### ***Формирование современной публичной сферы***

В XX столетии вместе с образованием массового общества и распространением массовых коммуникаций публичная сфера стала неотъемлемым компонентом политической жизни общества и государства. В условиях массовой демократизации, в том числе по модели социалистической демократии, сопровождавшейся усилением роли СМИ и политической пропаганды в целом, публичная сфера стала все больше реагировать на потребности и интересы гражданского общества в лице массового избирателя, выходя из-под влияния преимущественно интересов государства и правящего класса. Тем самым публичная сфера стала в какой-то степени равноправной и самостоятельной единицей, с которой государству необходимо было считаться при принятии важных политических решений. Это стало особенно актуально, когда в европейских странах получила свое развитие концепция государства «всеобщего благоденствия», ориентированная преимущественно на удовлетворение социальных потребностей общества [Косоруков 2019].

В этих условиях мы можем говорить, что между государством и обществом сложилась особая модель взаимодействия в публичной сфере, основанная на равноправии и самостоятельности ее основных акторов. Но стоит учитывать и тот факт, что государство как регулирующий институт, по словам А.И. Соловьева, согласно принципу властвования и подвластности, «стремится к укреплению своей власти по отношению к обществу и к пресечению тех или иных центробежных тенденций» [Соловьев 1996, 33–34], при этом самостоятельность гражданского общества в публичной сфере часто расценивается органами государственной власти как посягательство на основы государственного устройства, что приводит, как правило, к соответствующей реакции со стороны государства для подавления подобного рода проявлений независимости и желанию поставить ее под свой контроль [Соловьев 2019].

Так, начиная с конца XX столетия публичная сфера стала представлять собой весомый пласт отношений между государством и обществом, когда в ходе процессов информатизации большую роль стали играть современные коммуникационные и цифровые технологии, с помощью которых государство смогло взять под контроль общественную повестку дня, используя различные инструменты для ее интерпретации в своих интересах с целью манипуляции массовым общественным сознанием и реагируя на наиболее выраженные общественные запросы и потребности.

В связи с этим на современном этапе развития публичной сферы особую значимость получила ее делиберативная концептуализация, выраженная в модели делиберативной (совещательной) демократии [Manin 1987; Cohen 1989; Хабермас 1991; Forester 1999; Dryzek 2000; Fishkin 2009; Зайцев 2013; Грачев 2013]. Данная модель позволяет объяснить, как в современных условиях происходит коммуникация между государственными и гражданскими структурами и на различных традиционных площадках, и в онлайн-пространстве, а также продемонстрировать, как с помощью данных механизмов и каналов происходит вовлечение общественности в процесс принятия политических решений.

Влияние новых технологий манипулирования общественным сознанием и политическими процессами способствует переплетению между собой публичной и общественной сферы, в которой государство, непосредственно регулируя публичное пространство, осуществляет управление всей публичной политикой для реализации собственных целей. Другими словами, используя современные информационные технологии, оно конструирует публичную сферу, придавая публичности имитационный характер, симулирует участие общественности в публичных мероприятиях для легитимации принимаемых государственных решений, повышения политического доверия на фоне кажущейся общественной поддержки. По сути, происходит возвращение к первоначальной модели взаимодействия государства и общества в рамках публичной сферы, когда государство пытается контролировать публичную сферу и происходящие в ней общественные процессы посредством применения современных технологий влияния на общественное сознание.

С другой стороны, самоорганизуется все более заявляющая о себе общественная власть, которая консолидируется в сетевом публичном пространстве на базе сети Интернет и демонстрирует свой потенциал посредством активного присутствия на различных коммуникационных площадках, тем самым противостоя давлению со стороны государственных институтов и приобретая все новые политические функции в публичной сфере. Как отмечают отечественные исследователи публичной сферы, «в современных условиях это приводит к преодолению тупика сжатия и «рефеодализации» публичной сферы, поиску со стороны государственной и общественной власти новых вариантов достижения политических компромиссов как между собой, так и внутри каждой из них» [Ярская-Смирнова и др. 2013, 10]. В ходе изучения исторического опыта становления публичной сферы стало очевидным, что для налаживания конструктивного взаимодействия общественных и государственных

акторов, выражения и обмена мнениями, поиска компромиссов и решения общих проблем необходимо на каждом новом этапе выдвигать новую модель коммуникации между властью и обществом, содержащую в себе уникальный набор диалоговых форматов и площадок на базе новейшего информационно - коммуникационного инструментария.

***Заключение (модели государственно-общественного взаимодействия)***

Проследив основные исторические этапы эволюции публичной сферы через призму ее теоретического осмысления в работах зарубежных и российских авторов, важно отметить, что данный феномен во многом формировался в результате взаимодействия государственных институтов и общественных структур и нахождения ими оптимального варианта сосуществования, перехода от доминирования государства ко все более кооперационному сотрудничеству. В ходе этого взаимодействия происходило постепенное складывание гражданского общества, при этом вместе с усложнением социальной структуры и диверсификацией общественно-политической жизни происходила его последующая институционализация. В результате именно гражданское общество и его структуры, через которые граждане выражают общественные интересы, выступают одним из значимых элементов управления как процессами публичной политики, так и публичной сферой в целом.

Следует отметить, что публичная сфера в процессе своего развития претерпевала значительные изменения, проделав непростой и противоречивый путь во взаимодействии этатистского и гражданского начала публичной политики. Сперва это сводилось к доминированию властногосударственной составляющей, включающей в себя общественную сферу. С течением времени, с усложнением социальной динамики и политических процессов общественная сфера стала постепенно обособляться и приобретать черты самостоятельного феномена в публичном пространстве. Но в последние десятилетия с появлением новейших технологий массовых коммуникаций, наблюдения и контроля стал происходить обратный процесс смещения формально независимой публичной сферы под все больший контроль государства благодаря использованию различного рода цифровых технологий влияния на массовое сознание и общество в целом.

В свою очередь, вышеназванные тенденции каждого из исторических этапов развития публичной сферы позволяют выделить четыре модели взаимодействия государства и общества (гражданских структур)<sup>1</sup>.

*Модель 1. «Государство = общество = публичная сфера»*, согласно которой общественная сфера (общество), по сути, не существует вне сферы активности государства и подконтрольна ему. Здесь государство, используя весь свой властный потенциал, формирует общественную повестку, как и саму общественную сферу, задавая тем самым рамки и определяя функциональные возможности публичной сферы (Рисунок 1)<sup>2</sup>.



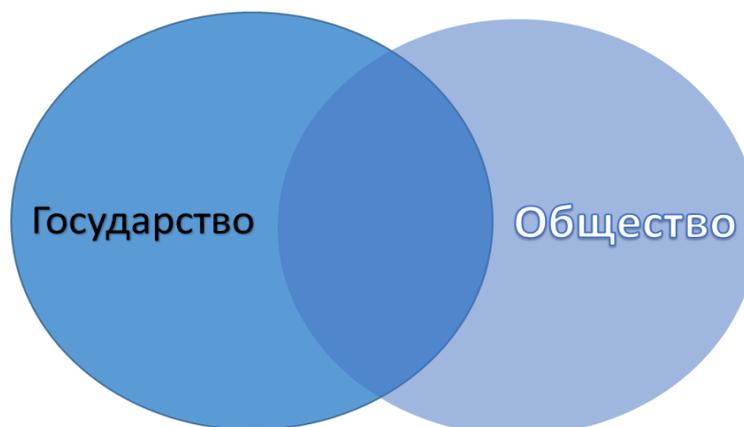
**Рисунок 1. «Государство = общество = публичная сфера»<sup>3</sup>**

*Модель 2. «Государство + общество = публичная сфера»*, в рамках которой общественная сфера отчасти выходит за пределы государственного влияния, но по-прежнему зависит от его интересов. Существование самостоятельной публичной сферы в данной модели возможно в той части общественной сферы, которая не включена в процесс государственного администрирования публичных форм гражданской активности (Рисунок 2).

<sup>1</sup> Авторские названия моделей и соответствующих им схем носят условный характер с целью наглядно продемонстрировать рассмотренные этапы и тенденции.

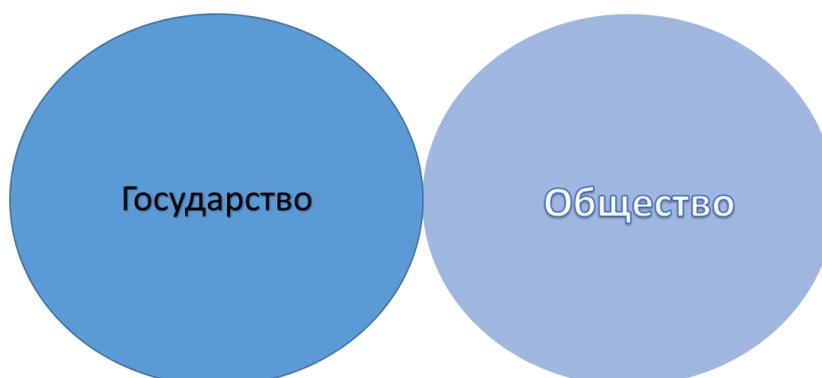
<sup>2</sup> Пояснения к схемам: это модели публичной сферы, то есть взаимодействия «государства» и «общества» на разных исторических этапах, где государство — это политико-административная (правительственная) сфера, использующая властные механизмы, и общество — общественная сфера или сфера гражданских интересов, представленная как структурами гражданского общества, так и населением страны в целом.

<sup>3</sup> Составлено авторами.



**Рисунок 2. «Государство + общество = публичная сфера»<sup>4</sup>**

*Модель 3. «Государство/общество = публичная сфера»*, в соответствии с которой самостоятельная общественная сфера наравне с государством может формировать публичную сферу, однако интересы и приоритеты государства продолжают играть центральную роль в процессе принятия и реализации публично значимых решений (Рисунок 3).



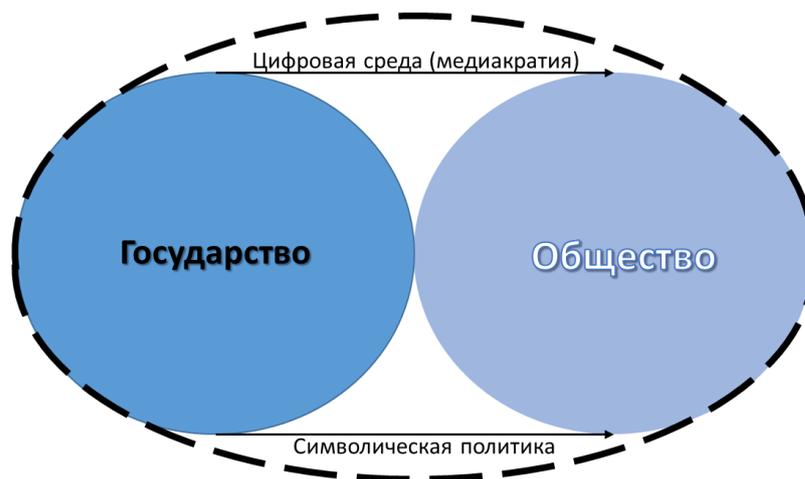
**Рисунок 3. «Государство / общество = публичная сфера»<sup>5</sup>**

*Модель 4. «(Государство + общество) \* цифровая среда = цифровая публичная сфера»*, в рамках которой при формально декларируемой автономности общественной сферы от государства наметился фактический возврат к первоначальной модели, в которой общественная сфера практически полностью входит в сферу интересов государства и подчиняется ему. Это осуществляется за счет развития государством подконтрольной своим медиа и ведомственным администраторам цифровой публичной сферы на базе использования новейших цифровых медиа, технологий искусственного

<sup>4</sup> Составлено авторами.

<sup>5</sup> Составлено авторами.

интеллекта, управления потоками символической политики и в целом общественным сознанием, что позволяет ему формировать административноцентричную повестку и осуществлять, по сути, медиакратическое правление. Соответственно, берется курс на замещение общественной повестки — государственной, сформулированной правящим политическим классом в своих интересах (Рисунок 4).



**Рисунок 4. «(Государство + общество) \* цифровая среда = цифровая публичная сфера»<sup>6</sup>**

Таким образом, выделенные модели позволяют наглядно проследить, как с течением времени происходило постепенное развитие публичной сферы через призму государственно-общественного взаимодействия, а также определить те вызовы, перед которыми она находится на современном этапе.

Важно также отметить тот факт, что приоритетом государства по поддержанию и развитию публичной сферы в цифровую эпоху с ее многочисленными вызовами является обеспечение слаженного конструктивного взаимодействия общества и власти в процессе принятия политических решений и формирование общественно-политической повестки дня, объективно отражающей динамику публичных интересов в масштабах своей страны. При этом, несмотря на то, что цифровая публичная сфера носит во многом сконструированный ее наиболее влиятельными акторами характер, несмотря на то, что информационные форматы ее выражения складываются на основе имитационной или управляемой публичности, самим властным структурам и различным публичным акторам жизненно необходимо опираться на цифровую публичную сферу как источник общественной поддержки и легитимности, тем самым раз за разом учитывая мнение, интересы и потребности граждан и широких слоев населения в целом.

<sup>6</sup> Составлено авторами.

**Список литературы:**

- Грачев М.Н. Онлайн-делиберация: разработки, исследования, практики // Политическая наука. 2013. № 1. С. 280–292.
- Зайцев А.В. Делиберативная демократия, диалог и их место в конstellации дискурса публичной политики // Via in tempore. История. Политология. 2013. № 15(158). С. 147–153.
- Косоруков А.А. Публичная сфера и цифровое управление современным государством. Москва: «Макс пресс», 2019.
- Косоруков А.А. Трансформация публичной сферы в теории и практике государственного управления // Политика и Общество. 2017. № 8. С. 36–47. DOI: 10.7256/2454-0684.2017.8.20966.
- Красин Ю.А. Публичная сфера и публичная политика в российском измерении // Полития. 2004. № 3. С. 5–23. DOI: <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2004-34-3-5-23>.
- Красин Ю.А., Розанова Ю.М. Публичная сфера и государственная публичная политика в современной России (круглый стол) // Социс. 2000. № 10. С. 84–91.
- Мирошниченко И.В. Публичная политика как зонтичная концепция политической науки // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 47. С. 354–376.
- Никовская Л.И., Якимец В.Н. Индексный подход к оценке публичной политики // Публичная политика: Институты, цифровизация, развитие / Под ред. Л. В. Сморгунова. М.: Издательство «Аспект Пресс», 2018. С. 73–102.
- Пушкарева Г.В. Менеджмент публичных ценностей: можно ли говорить об аксиологическом повороте в государственном управлении // Государственное управление. Электронный вестник. 2018а. № 68. С. 312–329. DOI: 10.24411/2070-1381-2018-00044.
- Пушкарева Г.В. Публичные ценности в государственном управлении // Гражданский сектор государственного управления / Под ред. проф. А.И. Соловьева. М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2018б. С. 73–90.
- Сморгунов Л.В. Политическое «между»: феномен лиминальности в современной политике // Полис. Политические исследования. 2012. № 5. С. 159–169.
- Сморгунов Л.В. Понятие и сферы публичной политики // Государственная политика и управление / Под ред. А.И. Соловьева. М.: Аспект Пресс, 2017. С. 386–409.
- Соловьев А.И. Политическая повестка правительства или зачем государству общество // Полис. Политические исследования. 2019. № 4. С. 8–25. DOI: 0.17976/jpps/2019.04.02.

*Соловьев А.И.* Публичная политика и принятие государственных (политических) решений // Публичная политика: институты, цифровизация, развитие / Под пред. Л.В. Сморгунова. М.: Аспект-Пресс, 2018. С. 52–67.

*Соловьев А.И.* Три облика государства — три стратегии гражданского общества // Полис. Политические исследования. 1996. № 6. С. 29–38.

*Хабермас Ю.* Структурная трансформация публичной сферы: исследование категории буржуазного общества. Кембридж, Массачусетс: MIT Press, 1991.

*Хабермас Ю.* Трансформация политической функции публичной сферы // Публичная сфера: теория, методология, кейс стади / под ред. Е.Р. Ярской-Смирновой и П.В. Романова. М.: ООО «Вариант»: ЦСПГИ, 2013. С. 266–308.

*Ярская-Смирнова Е.Р., Романов П.В.* Публичная сфера: программа исследования // Публичная сфера: теория, методология, кейс стади / под ред. Е.Р. Ярской-Смирновой и П.В. Романова. М.: ООО «Вариант»: ЦСПГИ, 2013. С. 7–22.

*Arendt H.* The Human Condition. 2nd ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

*Bryson J., Sancino A., Benington J., Sørensen E.* Towards a Multi-Actor Theory of Public Value Co-creation // Public Management Review. 2017. Vol. 19. No. 5. P. 640–654. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192164>.

*Cohen J.* Deliberation and Democratic Legitimacy // The Good Polity: Normative Analysis of the State / ed. by A. Hamlin, P. Pettit. New York: Blackwell, 1989. P. 17–34.

*Dryzek J.* Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestation. Oxford: Oxford University Press, 2000.

*Fishkin J.* When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation. Oxford: Oxford University Press, 2009.

*Forester J.* The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

*Manin B.* On Legitimacy and Political Deliberation // Political Theory. 1987. Vol. 15. P. 338–368.

Дата поступления: 05.10.2020

**References:**

- Arendt H. (1998) *The Human Condition*. 2nd ed. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bryson J., Sancino A., Benington J., Sørensen E. (2017) Towards a Multi-Actor Theory of Public Value Co-creation. *Public Management Review*. Vol. 19. No. 5. P. 640–654. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192164>.
- Cohen J. (1989) Deliberation and Democratic Legitimacy. In: A. Hamlin, P. Pettit. (eds.) *The Good Polity: Normative Analysis of the State*. New York: Blackwell. P. 17–34.
- Dryzek J. (2000) *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestation*. Oxford: Oxford University Press.
- Fishkin J. (2009) *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Forester J. (1999) *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grachev M.N. (2013) Onlayn-deliberatsiya: razrabotki, issledovaniya, praktiki [Online-deliberation: developments, research, practices]. *Politicheskaya nauka*. No. 1. P. 280–292.
- Habermas J. (1991) *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a category of Bourgeois Society*. Cambridge. Massachusetts: MIT Press.
- Habermas J. (2013) Transformatsiya politicheskoy funktsii publichnoy sfery [Transformation of the political functions of the public sphere]. In: Iarskaia-Smirnova E., Romanov P. (eds.) *Publichnaya sfera: teoriya, metodologiya, keys stadi*. Moscow: Variant: GSPGS. P. 266–308.
- Iarskaia-Smirnova E., Romanov P. (2013) Publichnaya sfera: programma issledovaniya [Public sphere: the research programme]. In: Iarskaia-Smirnova E., Romanov P. (eds.) *Publichnaya sfera: teoriya, metodologiya, keys stadi*. Moscow: Variant: GSPGS. P. 7–22.
- Kosorukov A.A. (2017) Transformation of Public Sphere in Theory and Practice of Public Administration. *Politika i obshchestvo*. No. 8. P. 36–47. DOI: 10.7256/2454-0684.2017.8.20966.
- Kosorukov A.A. (2019) *Publichnaya sfera i tsifrovoye upravleniye sovremennym gosudarstvom* [Public sphere and digital management of the modern state: monograph]. Moscow: MAKS Press.
- Krasin U.A, Rozanova U.M. (2000) Publichnaya sfera i gosudarstvennaya publichnaya politika v sovremennoy Rossii (krugliy stol) [Public sphere and state public policy in modern Russia (round-table discussion)]. *Sotsis*. No. 10. P. 84–91.
- Krasin U.A. (2004) Public Sphere and Public Policy in the Russian Dimension. *Politiya*. No. 3. P. 5–23. DOI: <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2004-34-3-5-23>.

- Manin B. (1987) On Legitimacy and Political Deliberation. *Political Theory*. Vol. 15. P. 338–368.
- Miroshnichenko I.V. Public Policy as an «Umbrella Concept» of Political Science. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 47. P. 354–376
- Nikovskaya L.I., Yakimets V.N. (2018) Indeksnyy podkhod k otsenke publichnoy politiki [Index approach to public policy evaluation]. In: Smorgunov L.V. (ed.) *Publichnaya politika: Instituty, tsifrovizatsiya, razvitiye*. Moscow: Aspect Press. P. 73–102;
- Pushkareva G.V. (2018) Public Value Management: Can We Talk about an Axiological Turn in Public Administration. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 68. P. 312–329. DOI: 10.24411/2070-1381-2018-00044.
- Pushkareva G.V. (2018) Publichnyye tsennosti v gosudarstvennom upravlenii. In: Solovyov A. (ed.) *Grazhdanskiy sektor gosudarstvennogo upravleniya* Moscow: ARGAMAK-MEDIA. P. 73–90.
- Smorgunov L.V. (2012) Political Between: The Phenomenon of Liminality in Contemporary Politics. *Polis. Politicheskiye issledovaniya*. No. 5. P. 159–169.
- Smorgunov L.V. (2017) Ponyatiye i sfery publichnoy politik [The concept and spheres of public policy]. *Gosudarstvennaya politika i upravleniye*. Ed. by Solovyov A.I. Moscow: Aspekt Press. P. 386–409.
- Solovyov A.I. (1996) Three Aspects of the State — Three Strategies of Civil Society. *Polis. Politicheskiye issledovaniya*. No. 6. P. 29–38.
- Solovyov A.I. (2018) Publichnaya politika i prinyatiye gosudarstvennykh (politicheskikh) resheniy [Public policy and Public (political) decision-making]. In: Smorgunov L.V. (ed.) *Publichnaya politika: Instituty, tsifrovizatsiya, razvitiye*. Moscow: Aspect Press. P. 52–67.
- Solovyov A.I. (2019) Political Agenda of the Government, or Why the State Needs the Society. *Polis. Political Studies*. No. 4. P. 8–25. DOI: 0.17976/jpps/2019.04.02.
- Zaytsev A.V. (2013) Deliberative Democracy, Dialogue and Their Place in Constellation of Discourse of Public Policy. *Via in tempore. Istoriya. Politologiya*. No. 15(158). P. 147–153.

Received: 05.10.2020

Рябинина А.М.

## Экспорт образовательных услуг на мировом рынке образования

Рябинина Анна Михайловна — аспирант, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [RyabininaAM@spa.msu.ru](mailto:RyabininaAM@spa.msu.ru); [annamix81@mail.ru](mailto:annamix81@mail.ru)

SPIN-код РИНЦ: [6390-9110](https://elibrary.ru/6390-9110)

### Аннотация

В статье представлен анализ состояния международного рынка экспорта высшего образования и практики завоевания конкурентного преимущества ведущими вузами-лидерами рынка. Высшее образование рассматривается как высокотехнологическая, интеллектуальноемкая отрасль экономики страны, как способ производства интеллектуального капитала. Определены мировые тенденции и стратегия экспорта вузовского образования, и показано, что экспорт образовательных услуг, обеспечивающий высокое качество высшего образования и научных исследований, формирует высокий профессионализм педагогических кадров и является движущим механизмом интернационализации системы образования. Кроме того, он применяется в качестве инструмента «мягкой силы», влияния государства и служит существенной статьей дохода образовательной организации и региона. Современный рынок образования представлен такими странами, как США, Великобритания, Германия, Австралия, Китай и Россия, которые используют различные инструменты в завоевании рынка высшего образования. Конкурентоспособность Германии обеспечивается сравнительно невысокой оплатой образовательных услуг и высокими рейтингами научно-технических разработок, что является эффективным фактором привлечения иностранных студентов; Австралия эффективно использует миграционную политику, а Китай получает преференции за счет своего территориального положения, привлекая студентов из азиатских стран в силу отсутствия языкового барьера. Показано, что государственная политика существенно влияет на присутствие страны на рынках образования. Так, в Великобритании снизилось количество студентов из Евросоюза вследствие проведения правительством политики Brexit, государственная политика США привела к снижению количества китайских студентов, которые составляли наиболее массовый сегмент на рынке образования. Проведен анализ присутствия на международном рынке образования России, на основе которого предложены рекомендации по продвижению отечественного образования посредством применения разработанных моделей/технологий экспорта образовательных услуг.

### Ключевые слова

Международный рынок образования, экспорт образования, интернационализация образования, образовательные услуги, образовательный продукт, импортеры и экспортеры образовательных услуг, конкуренция на рынке образования.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-236-261

*Ryabinina A.M.*

## **Export of Educational Services in the Global Education Market**

*Anna M. Ryabinina* — Postgraduate Student, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [RyabininaAM@spa.msu.ru](mailto:RyabininaAM@spa.msu.ru); [annamix81@mail.ru](mailto:annamix81@mail.ru)

### **Abstract**

The article presents an analysis of the state of the international higher education export market and the practice of gaining a competitive advantage by market leading universities. Higher education is viewed as a high-tech, intellectually intensive branch of the country's economy, as a way of producing intellectual capital. The global trends and export strategy of higher education are determined. It is shown that the export of educational services, which ensures the high quality of higher education and scientific research, forms the high professionalism of the teaching staff and is the driving mechanism for the internationalization of the education system. In addition, it is used as an instrument of "soft power", of state influence and serves as a significant source of income for an educational organization and the region. The modern education market is represented by countries such as the United States, Great Britain, Germany, Australia, China and Russia, which use various tools to conquer the higher education market. The competitiveness of Germany is ensured by a relatively low payment for educational services and high ratings of scientific and technical developments, which is an effective factor in attracting foreign students; Australia effectively uses migration policy, and China receives preferences due to its territorial position, attracting students from Asian countries due to the absence of a language barrier. It is shown that government policy significantly affects the country's presence in the education markets. In the UK, the number of students from the European Union has decreased due to the government's Brexit policy, US government policy has led to a decrease in the number of Chinese students, which constituted the most massive segment of the education market. The analysis of the presence in the international education market of Russia is carried out, on the basis of which recommendations are proposed for promoting domestic education through the use of the developed models/technologies for the export of educational services.

### **Keywords**

International education market, education export, education internationalization, educational services, educational product, importers and exporters of educational services, competition in the education market.

**DOI:** 10.24412/2070-1381-2021-85-236-261

### **Введение**

Экономический кризис, возникший из-за пандемии COVID-19, существенно меняет расстановку сил в геополитической борьбе. Социально-экономические и политические трансформации общества предъявляют особые требования к системам национального образования. Образование становится ресурсом «мягкой силы» в политическом доминировании, конкурентным экономическим фактором на глобальном рынке, способом производства социального капитала. Активно развивается глобальная постиндустриальная экономика знаний [Лачинский и др. 2018, 220–227], в условиях которой решающее значение приобретают масштаб и качество высшего образования, а экспорт высшего образования оказывается в центре внимания правительств растущего числа стран. Экономический потенциал развитых стран все в большей степени формируется наличием у экономически активного населения высшего образования,

спрос на которое удовлетворяется в основном в стране. Развивающиеся страны обеспечить производство интеллектуального капитала силами национальной образовательные системы чаще всего не могут. Для них выход на мировой рынок образования становится условием создания собственного интеллектуального капитала и, соответственно, выхода на новый уровень социально-экономического развития. Развитые страны посредством экспорта образовательных услуг приобретают не только экономические дивиденды, но и возможность реализовать собственные геоэкономические интересы посредством механизма «мягкой силы» [Косевич 2017]. В этих условиях образование становится индикатором социальных трансформаций, чутко реагирующим на мегатренды<sup>1</sup>, изменяющие настоящее и формирующие будущее общества [Щукина 2019, 76]. Таким мегатрендом становится стремление большинства государств установить баланс между социальным и технологическим развитием страны, привлекая ресурсы и возможности системы образования. Поэтому в оценке конкурентоспособности государства все в большей степени учитываются социально-экономические аспекты его развития, обеспечение которых возлагается на экспортный потенциал образования. В силу этого возможности экспорта образования становятся предметом трансдисциплинарного исследования с применением методологии социологии образования, социологии международных отношений, экономической социологии, социологии управления, экономики. На основе полученных результатов выстраиваются национальные проекты экспорта образования.

Проекты экспорта образовательных услуг (экспорта образования) разных стран рассматриваются не только в качестве своеобразной формы международных отношений и ключевого направления/компонента международной образовательной деятельности [Васильева 2019, 52–54], но и в качестве области глобального высокодоходного бизнеса. Кроме того, предоставление образовательных услуг потребителям из других стран с целью получения прибыли и расширения культурных и экономических связей становится инструментом влияния, «мягкой силой», определяющим положение страны в социально-экономическом и геополитическом пространстве и ее возможность влияния на глобальную политику. Обмен образовательными услугами осуществляется как в реальном, так и в виртуальном/цифровом образовательном пространстве на основе

---

<sup>1</sup> Мегатренды — глобальные тенденции/процессы, охватывающие весь мир, имеют долгосрочный характер, охватывают все сферы развития мировой системы, в том или ином виде реализуются в экономике, сфере безопасности, в политике, идеологии, демографии, в миграционных процессах. См.: Шаклеина Т.А. Мегатренды: чем определяется развитие мирового порядка // МГИМО [Электронный ресурс]. URL: <https://mgimo.ru/about/news/experts/241691/> (дата обращения: 03.01.2021).

технологий интернационализации образования и академической мобильности. В зависимости от вектора обмена образовательными услугами эта деятельность рассматривается как импорт или экспорт образования для участников рынка.

В современных условиях исторический вызов особенно ощущается в сфере образования, что вынуждает государство проводить специальную политику экспорта образования на основе детального многовекторного исследования факторов, определяющих конкурентоспособность страны на рынке образовательных услуг и успех внешнеэкономической деятельности страны в целом [Фурман, Балахнин 2015].

### *Демографические факторы влияния на состояние рынка образования*

Среди факторов, оказывающих существенное влияние на социально-экономическое развитие страны, особое значение приобретают демографические факторы. Демографическими факторами в значительной степени определяются характеристики состояния международного рынка высшего образования, векторы и интенсивность взаимодействия его акторов. Так, наличие в стране высокой доли населения в возрасте от 18 до 22 лет напрямую обуславливает ситуацию на рынке высшего образования и разработку программ академической мобильности (физической и виртуальной) его агентов. Более того, экономический потенциал данной возрастной группы населения влияет на социально-экономическую политику страны в целом.

Важным фактором рынка образования является также миграция населения. Миграция населения понимается как любое территориальное перемещение людей, пересечение ими внешних и внутренних границ административно-территориальных образований с целью смены постоянного места жительства или временного пребывания на другой территории для осуществления учебы или трудовой деятельности независимо от того, под воздействием каких факторов оно происходит — притягивающих или выталкивающих. По политико-географическому признаку миграция разделяется на два типа: международную, или межгосударственную, и внутригосударственную [Митин 2010, 123].

Особым типом миграции становится образовательная миграция, целью которой является удовлетворение потребности в получении образования или в повышении уровня профессиональной квалификации. Основным механизмом образовательной миграции является академическая мобильность, которая рассматривается как важнейшая часть процесса интернационализации современной системы образования. Основными формами академической мобильности являются международная исходящая, международная входящая, внутристрановая, внутриуниверситетская и виртуальная

(осуществляемую посредством дистанционных образовательных технологий). Виртуальная академическая мобильность становится в условиях пандемии основным способом образовательной миграции.

Сокращение в России населения трудоспособного возраста, его старение закономерно приводят к дефициту абитуриентов в российских вузах. В этих условиях экспорт образовательных услуг, привлечение для обучения в российские вузы иностранных студентов становится эффективным способом как интеграции российской системы образования в мировое образовательное пространство, так и получения соответствующих преимуществ в других секторах глобального рынка. Эффективность технологии управления академической мобильностью зависит от применения в управленческой практике результатов исследования специфики современного экспорта образовательных услуг, барьеров, тормозящих его расширение, перспектив вхождения на экспортный рынок образования российских высших учебных заведений<sup>2</sup>.

По демографическим прогнозам, численность населения в мире вырастет примерно до 11,2 млрд чел. к 2100 г. По другим данным, к 2064 г. численность населения вырастет до 9,7 млрд чел., а затем начнет снижаться и к концу столетия составит 8,8 млрд. Демографические колебания окажут существенное влияние не только на миграционные потоки, но и на значительные изменения в глобальной экономике, на масштабы и скорость трудовой и академической мобильности.

Однако колебания численности населения по разным регионам мира будет неравномерным. Наибольший рост населения ожидается в африканских странах, в которых 60% населения будет представлено молодежью в возрасте до 25 лет. В Китае, население которого сегодня составляет почти 1,5 млрд чел., молодежь составит примерно 730 млн<sup>3</sup>. В этих странах рост численности молодежи инициирует возрастание спроса на высшее образование. Учитывая возможности современных методов обучения и цифровых технологий получения знаний, можно прогнозировать скорость и масштабы роста академической мобильности. По прогнозам аналитиков, спрос на высшее образование в ближайшие несколько десятилетий превысит возможности действующих образовательных организаций: численность учащихся высших учебных заведений увеличится с 97 млн чел. в 2000 г. до более чем 262 млн чел. к 2025 г. Предполагается,

---

<sup>2</sup> Рогова Т.М. Экспорт образовательных услуг российских вузов: барьеры и перспективы: дисс. ... канд. эконом. наук. М., 2013.

<sup>3</sup> Рост не бесконечен: что ждет население планеты к концу века // Газета.ru [Электронный ресурс]. URL: [https://www.gazeta.ru/science/2020/07/16\\_a\\_13154515.shtml](https://www.gazeta.ru/science/2020/07/16_a_13154515.shtml) (дата обращения: 05.12.2020).

что в среднем ежегодный рост составит 1,4%<sup>4</sup>. В силу этого удовлетворение увеличивающегося спроса на высшее образование без внедрения новых образовательных технологий становится невозможным. Таким образом, образовательными технологиями цифровизации и информатизации формируется мировая образовательная среда и в конечном счете обеспечивается научно-техническое и социально-экономическое развитие стран.

Цифровая революция выстраивает новую культуру общения, становится действенным способом модернизации не только образовательного пространства, но и общества в целом. «Фундаментальный и глобальный характер данной революции означает, что она станет неотъемлемой частью всех стран, экономических систем, отраслей и людей» [Шваб 2016, 9]. Цифровая революция в условиях пандемии превращает виртуальную мобильность в необходимый инструмент академической мобильности, который применяется на всех уровнях образования<sup>5</sup>. Цифровизация создает новый социально-экономический уклад, язык новой формирующейся электронной культуры, агентами которой являются национальные и транснациональные фармакологические и финансовые корпорации. Этот уклад представлен такими социальными институтами, созданными и формирующимися инструментами ИКТ, как э-торговля (e-commerce), э-образование (e-learning), э-политика (e-polity), э-наука (e-science), электронное правительство (e-government) [Кудина и др. 2019, 3–21].

Цифровизация образовательного пространства заставляет более энергично решать насущные вопросы российской системы высшего образования в целом. Для этого в первую очередь необходимо совершенствовать материально-техническую базу выхода российских преподавателей на новый уровень создания учебных курсов, соответствующих требованиям электронной эпохи. Прежде всего следует преодолеть периферийность собственной системы образования, предлагать востребованные временем дисциплины и современную методику их преподавания, использовать преимущества технологического скачка на рынке образования, применяя успешный опыт стран-экспортеров образовательных услуг [Устюжанина, Евсюков 2018].

---

<sup>4</sup> The shape of things to come: higher education global trends and emerging opportunities to 2020 // University of the Free State [Электронный ресурс] URL: [https://www.ufs.ac.za/docs/librariesprovider26/default-document-library/higher-education-global-trends-and-emerging-opportunities-to-2020.pdf?sfvrsn=4883d121\\_0](https://www.ufs.ac.za/docs/librariesprovider26/default-document-library/higher-education-global-trends-and-emerging-opportunities-to-2020.pdf?sfvrsn=4883d121_0) (дата обращения: 15.01.2021).

<sup>5</sup> Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ от 29 декабря 2012 г. (ред. от 29.12.2017) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140174/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/) (дата обращения: 07.01.2021).

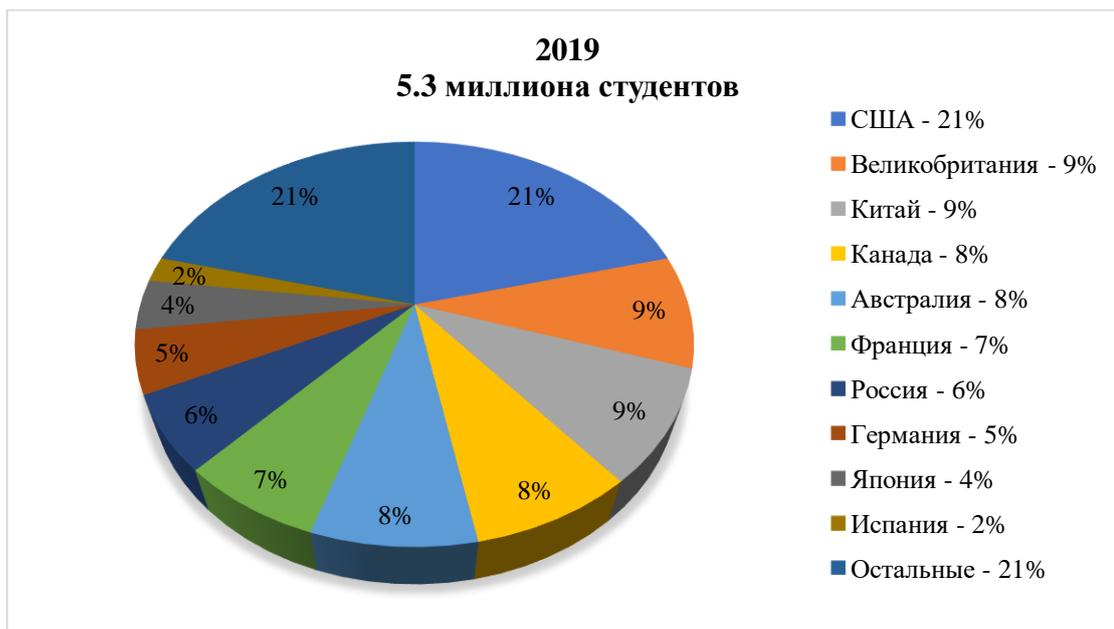
### **Состояние международного рынка экспорта образования**

Международный рынок образования представлен острой конкуренцией национальных моделей экспорта образовательных услуг, программ и методологий преподавания предлагаемых дисциплин. Хотя на рынке экспорта образования существует и немало примеров успешного международного сотрудничества. Для нас интересным является опыт Китая. Конкуренция на глобальном рынке образования представлена вузами различных регионов. Получение ими конкурентного преимущества обеспечивается многомерными параметрами, прежде всего программами предлагаемых курсов и условиями получения образования в другой стране. К ним относятся экономическая и социально-политическая ситуация в стране, сложности адаптации в новой культурной и образовательной среде, стоимость услуг, обеспечивающих проживание в стране. На эти параметры ориентируются правительства стран экспортеров и импортеров образовательных услуг. Показателем успешности практики завоевания конкурентного преимущества являются количественные показатели наличия иностранных студентов, обучающихся в вузах принимающей страны, и темп роста этого показателя.

Сейчас в различных странах учится свыше 5 млн иностранных студентов, и с каждым годом их количество увеличивается. Однако, по мнению аналитиков The Economist, Parthenon Consulting, The Times of London и McKinsey, последствия пандемии будут отмечены резким и последовательным снижением академической мобильности — с 5 млн иностранных студентов в 2019 г. до, возможно, половины этого числа как минимум к 2025 г.<sup>6</sup> Состояние международного рынка образования в 2019 г. представлено на Рисунке 1.

---

<sup>6</sup> A World Transformed // The Power of International Education [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iie.org/Learn/Blog/2020/10/A-World-Transformed> (дата обращения: 07.01.2021).



**Рисунок 1. Рейтинг доли мирового рынка международных мобильных студентов для ведущих направлений обучения, 2019 г.<sup>7</sup>**

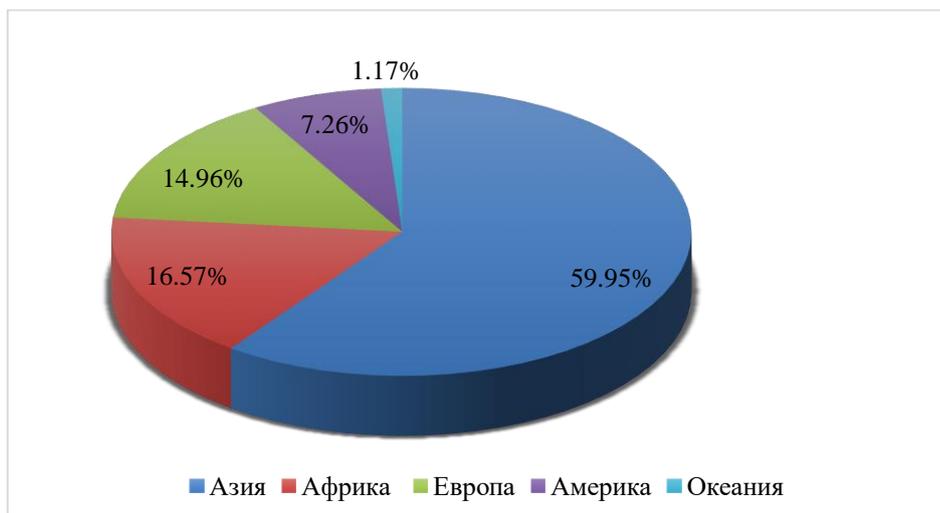
### ***Китай***

Политика Китая на рынке образования фокусируется на привлечении иностранных студентов в китайские вузы и на организации выезда китайских студентов для обучения в ведущих вузах других стран. Результаты этой политики, выраженные в количественных показателях (в годовом исчислении) роста темпа числа иностранных студентов, обучающихся в Китае по состоянию на 2019 г., позволяют оценить его положение на международном рынке образования как достаточно устойчивое. В этот период в Китае обучалось 492 185 иностранных студентов (Inbound Students)<sup>8</sup>.

Региональное распределение иностранных студентов, обучающихся в КНР, представлено на Рисунке 2.

<sup>7</sup> Источник: Project Atlas infographics 2019 // The Power of International Education [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iie.org/Research-and-Insights/Project-Atlas/Explore-Data%20/Infographics/2019-Project-Atlas-Infographics> (дата обращения: 07.01.2021).

<sup>8</sup> Project-Atlas 2019 // The Power of International Education [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iie.org/en/Research-and-Insights/Project-Atlas/Explore-Data> (дата обращения: 07.01.2021).



**Рисунок 2. Регионы-импортеры иностранцев, обучающихся в КНР в 2018–2019 гг.<sup>9</sup>**

Многообразный профиль ведущих учебных заведений Китая, расширяющаяся схема стипендий (особенно для студентов, обучающихся по программам получения степени), растущая китайская экономика и относительная доступность китайского высшего образования были существенными факторами обеспечения роста доли Китая в привлечении иностранных студентов на мировом рынке образования. В число наиболее представительных стран-отправителей своих студентов для обучения в Китае с 2017 г. входили Южная Корея, Таиланд, Пакистан, Индия, США, Россия, Япония, Индонезия, Казахстан, Лаос и др. Распределение студентов, обучающихся в Китае, по странам представлено в Таблице 1.

**Таблица 1. Страны-поставщики студентов в Китай, 2019 г.<sup>10</sup>**

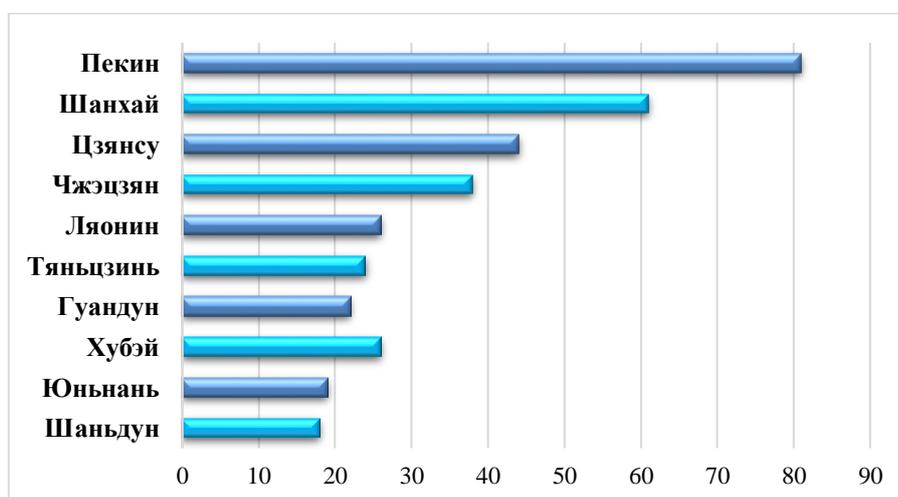
Страна	Количество студентов
Южная Корея	50,600
Таиланд	28,608
Пакистан	28,023
Индия	23,198
США	20,996

<sup>9</sup> Источник: Statistical report on international students in China for 2018 // Ministry of Education [Электронный ресурс]. URL: [http://en.moe.gov.cn/documents/reports/201904/t20190418\\_378692.html#:~:text=Figures%20show%20that%20in%202018,or%200.62%25%20compared%20to%202017](http://en.moe.gov.cn/documents/reports/201904/t20190418_378692.html#:~:text=Figures%20show%20that%20in%202018,or%200.62%25%20compared%20to%202017) (дата обращения: 07.01.2021).

<sup>10</sup> Источник: Project Atlas infographics 2019 // The Power of International Education [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iie.org/Research-and-Insights/Project-Atlas/Explore-Data%20/Infographics/2019-Project-Atlas-Infographics> (дата обращения: 09.01.2021).

Почти две трети всех иностранных студентов в стране (65%) приезжают из стран, на которые распространяется китайская инициатива «Один пояс, один путь», масштабная программа торговли и иностранных инвестиций, связывающая рынки вдоль традиционных торговых маршрутов Шелкового пути через Азию и Европу. «По состоянию на конец 2017 г. Китай был самым популярным направлением для иностранных студентов в Азии», — отмечается в заявлении Министерства образования Китая<sup>11</sup>. Это направление было привлекательным также для этнических китайцев из соседних стран, для которых не существует языкового барьера.

Однако выбираемые учебные заведения на территории Китая представлены неравномерно (Рисунок 3). Кроме того, в крупных городах развивается особый вид двух- и даже трехстороннего сотрудничества вузов Китая с вузами других стран.



**Рисунок 3. Основные локации китайских вузов, привлекающих иностранных студентов<sup>12</sup>**

В результате на международном рынке образования особую значимость приобретает политический фактор академической мобильности за счет образовательной экспансии Китая в страны-импортеры (иностранные студенты покупают китайские образовательные услуги), но при этом и в самом Китае китайские студенты являются потребителями образовательных услуг других стран мира.

В настоящее время, в связи с решением США и их союзников ограничить или закрыть доступ студентам из Китая в вузы своих стран, 1,5 млн студентов из КНР остались в Китае. Хотя они выдержали вступительные испытания в вузы этих стран, но

<sup>11</sup> Up and down the table: Growth trends across major international study destinations // ICEF Monitor [Электронный ресурс]. URL: <https://monitor.icef.com/2018/08/up-and-down-the-table-growth-trends-across-major-international-study-destinations/> (дата обращения: 06.01.2021).

<sup>12</sup> Источник: Statistical report on international students in China for 2018 // Ministry of Education [Электронный ресурс]. URL: [http://en.moe.gov.cn/documents/reports/201904/t20190418\\_378692.html#:~:text=Figures%20show%20that%20in%202018,or%200.62%25%20compared%20to%202017](http://en.moe.gov.cn/documents/reports/201904/t20190418_378692.html#:~:text=Figures%20show%20that%20in%202018,or%200.62%25%20compared%20to%202017) (дата обращения: 07.01.2021).

не были в них зачислены и не могут приехать на учебу<sup>13</sup>. Поэтому основной интерес для таких студентов представляют университеты, образованные в Китае китайскими вузами совместно с университетами других стран. Наибольшее количество подобных вузов в КНР создано с Великобританией (19). На втором месте — США (15), на третьем — Франция (11), на четвертом — Германия (9), на пятом — Австралия (6), на шестом — Гонконг (5), на седьмом — Россия (4, в том числе совместный университет МГУ-ППИ в Шэньчжэне), затем — Республика Корея (3). Кроме того, созданы два трехсторонних образовательных учреждения: КНР, США и Великобритания и КНР, США и Канада [Гурулева, Бедарева 2019, 114].

На основании опубликованной информации Министерства образования КНР о трудностях, возникших у студентов, не зачисленных в зарубежные вузы в 2020 г., Департамент образования провинции Гуандун 31 августа 2020 г. провел заседание, на котором совместным университетам, открытым в КНР, было предложено принять таких студентов на свои программы с выдачей диплома иностранного государства. Таким способом был изменен ракурс оценки вузов и определены новые направления экспорта образования. Проведенная коррекция соответствовала изменившимся геополитическим, экономическим, эпидемиологическим обстоятельствам в мире<sup>14</sup>.

Несмотря на кризисную для Китая ситуацию на рынке образования, КНР является значимым экспортером<sup>15</sup> своих образовательных услуг. По данным Министерства образования КНР, без учета специальных административных единиц (Гонконг, Макао, Тайвань) в 2018–2019 г. в 1004 вузах, исследовательских институтах и других учебных организациях страны обучалось 492 185 иностранных студентов из 196 стран<sup>16</sup>. А по оценкам экспертов, к 2025 г. более половины всего международного студенческого контингента в странах мира приедут из Китая и Индии [Арефьев 2007].

---

<sup>13</sup> 教育部采取积极举措 应对疫情期间出国留学难 (Министерство образования КНР принимает активные меры для решения проблемы обучения за рубежом во время эпидемии) // The State Council [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/16/content\\_5543779.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/16/content_5543779.htm) (дата обращения: 14.01.2021).

<sup>14</sup> 育部就通过中外合作办学渠道解决新冠肺炎疫情期间部分出国留学人员赴境外就学困难有关工作答问 (Министерство образования КНР отвечает на вопросы о трудностях некоторых иностранных студентов, обучающихся за границей во время новой эпидемии коронавирусной пневмонии, через китайские иностранные каналы совместного обучения) // The State Council of The Peoples's Republic of China [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gov.cn/zhengce/2020-09/16/content\\_5543833.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-09/16/content_5543833.htm) (дата обращения: 14.02.2021).

<sup>15</sup> *Altbach P.G.* The coming 'China crisis' in global higher education // University World News [Электронный ресурс]. URL: <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20190403104242366#:~:text=Universities%20in%20major%20countries%20have,cases%2C%20to%20fill%20empty%20seats.> (дата обращения: 06.01.2021).

<sup>16</sup> Statistical report on international students in China for 2018 // Ministry of Education [Электронный ресурс]. URL: [http://en.moe.gov.cn/documents/reports/201904/t20190418\\_378692.html#:~:text=Figures%20show%20that%20in%202018,or%200.62%25%20compared%20to%202017](http://en.moe.gov.cn/documents/reports/201904/t20190418_378692.html#:~:text=Figures%20show%20that%20in%202018,or%200.62%25%20compared%20to%202017) (дата обращения: 07.01.2021).

Однако и сейчас Китай является крупным поставщиком студенческого контингента в другие страны. Большинство приезжающих в Великобританию иностранных студентов составляют граждане Китая — 95090 чел. Китай является лидером потребления образовательных услуг в Австралии, 27% финансовых поступлений в ее бюджет обеспечивают граждане КНР. По страновой принадлежности иностранных студентов в Германии первое место также принадлежит китайцам. Среди всех иностранных студентов, приезжающих обучаться в Россию, студенты из КНР занимают лидирующее положение.

По состоянию на 2019 г. более 360 000 китайских студентов выбирают обучение в США<sup>17</sup>, но из-за закрытия границ и обострения ситуации с пандемией выбор места получения высшего образования граждан Китая корректируется, поэтому данные за 2020/2021 учебный год изменятся.

На рынке образования студенты из Азии представляют самую большую группу иностранных студентов, они составляют 57% всех мобильных студентов в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 2018 г. Китай и Индия, обеспечивая более 30% всех мобильных студентов<sup>18</sup>, существенно образом изменяют конфигурацию конкурентных отношений между странами-поставщиками и потребителями образовательных услуг. На международном рынке образования обостряется конкуренция России и Китая. Проректор по международным связям Томского государственного университета особо отметил<sup>19</sup>, что основная борьба идет за студентов из Латинской Америки, Африки и Азии, для победы России необходимо значительное инвестирование в инфраструктуру рынка образования.

Проведенная Китаем модернизация своей системы образования позволяет китайским вузам привлекать абитуриентов из стран, с которыми в недалеком прошлом были напряженные отношения (Вьетнам). Экспансия китайских вузов на рынок Индонезии и Малайзии поддержана правительством Китая. В этих странах строятся кампусы за 60 млн долл. США. После двухлетнего обучения в этих вузах иностранцы переезжают для продолжения образования в Китай и гораздо быстрее адаптируются в новой социокультурной среде.

---

<sup>17</sup> How COVID-19 is Impacting-Prospective-International-Students Across Subject Areas // QS [Электронный ресурс] URL: <https://www.qs.com/portfolio-items/how-covid-19-impacting-prospective-international-students-across-subject-areas/> (дата обращения: 10.02.2021).

<sup>18</sup> Education at a Glance 2020: OECD Indicators // OECD [Электронный ресурс]. URL: [https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2020\\_69096873-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2020_69096873-en#page1) (дата обращения: 05.01.2021).

<sup>19</sup> Образование на экспорт // Эксперт [Электронный ресурс]. URL: <https://expert.ru/siberia/2019/07/obrazovanie-na-eksport/> (дата обращения: 05.12.2020).

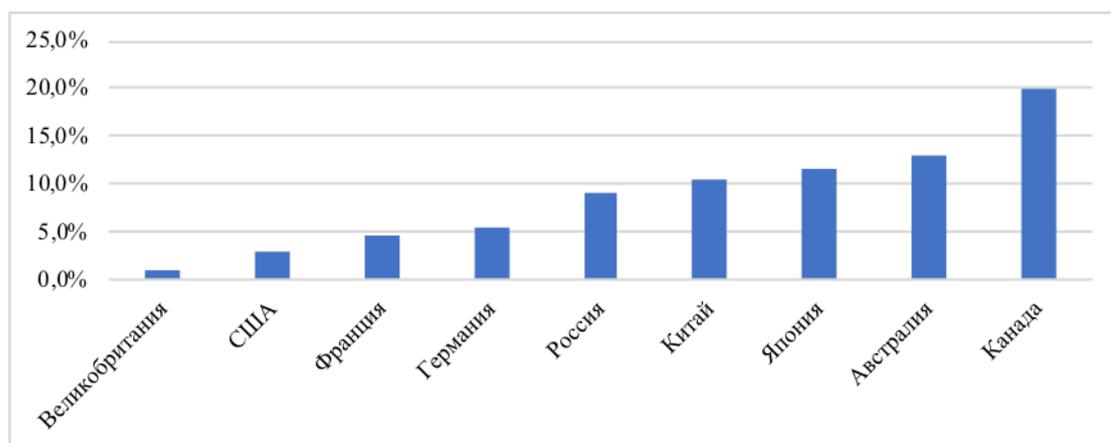
Высокая конкурентоспособность китайских университетов достигнута в результате жесткой целенаправленной государственной политики: бюджеты китайских образовательных учреждений, включенных в число ведущих мировых вузов, составляют десятки млн долл. США; государственный контроль в сфере образования обеспечивает достаточно высокое качество предоставляемых образовательных услуг по более низкой (по сравнению с экономически развитыми странами) цене обучения и проживания; преподавание на английском языке и интеграция высшей школы Китая в мировую вузовскую сеть усиливают его конкурентные позиции.

Источником пополнения китайских университетов и институтов иностранными студентами являются курсы китайского языка, которые создаются в различных странах, а также Институты и школы Конфуция, финансируемые государством.

Опыт КНР показывает, что систематическая, целенаправленная политика государства в сфере образования позволяет занять передовые позиции на рынке образования [Цинфэн, Вэйхэ 2007]. Присутствие Китая на мировом рынке образования оказывает стимулирующее давление как на других его акторов, так и на состояние рынка в целом.

### ***США и Великобритания***

Эти страны занимают первое и второе места соответственно по общему количеству зачисленных иностранных студентов. Но за их рейтингами скрыты достаточно скромные темпы роста студенческого контингента в годовом исчислении по сравнению с такими странами, как Китай, Канада, Австралия, Россия и Япония (Рисунок 4).



**Рисунок 4. Показатели годового роста ведущих мировых направлений обучения в 2017–2018 гг. по странам<sup>20</sup>**

Однако Соединенные Штаты Америки остаются лидером по привлекательности обучения в стране для иностранных студентов. Согласно данным отчета Open Doors в 2018 г., в США обучались 1 094 млн чел.<sup>21</sup> Иностранные студенты в значительной мере пополняют бюджет США в целом за счет оплаты учебы, проживания, питания, досуга и других расходов. В 2017 г. эта сумма равнялась 42,4 млрд долл.<sup>22</sup> В 2018 г. число студентов из Китая, которые выбрали учебные заведения США, составило 350 734 чел., а в 2019 г. — 321 000 чел.<sup>23</sup> Американская высшая школа зарабатывает на иностранных студентах в 15 раз больше, чем тратит правительство Соединенных Штатов Америки на собственное высшее образование<sup>24</sup>. Положительная динамика роста контингента иностранных студентов была приостановлена запретом президента Трампа на въезд граждан из ряда мусульманских стран, а также в связи с пандемией COVID-19<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Источник: Up and down the table: Growth trends across major international study destinations // ICEF Monitor [Электронный ресурс]. URL: <https://monitor.icef.com/2018/08/up-and-down-the-table-growth-trends-across-major-international-study-destinations/> (дата обращения: 07.01.2021).

<sup>21</sup> Number of International Students in the United States Reaches New High of 1.09 // The Power of International Education [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iie.org/Why-IIE/Announcements/2018/11/2018-11-13-Number-of-International-Students-Reaches-New-High> (дата обращения: 15.01.2021).

<sup>22</sup> Economic Impact of International Students // The Power of International Education [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iie.org/Research-and-Insights/Open-Doors/Economic-Impact-of-International-Students#:~:text=The%20continued%20growth%20in%20international,the%20U.S.%20Department%20of%20Commerce> (дата обращения: 15.01.2021).

<sup>23</sup> How COVID-19 is Impacting-Prospective-International-Students Across Subject Areas // QS [Электронный ресурс] URL: <https://www.qs.com/portfolio-items/how-covid-19-impacting-prospective-international-students-across-subject-areas/> (дата обращения: 10.02.2021).

<sup>24</sup> Заседание президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 30 мая 2017 года // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/27862/> (дата обращения: 15.01.2021).

<sup>25</sup> Up and down the table: Growth trends across major international study destinations // ICEF Monitor [Электронный ресурс]. URL: <https://monitor.icef.com/2018/08/up-and-down-the-table-growth-trends-across-major-international-study-destinations/> (дата обращения: 07.01.2021).

В Великобритании экспорт образовательных услуг рассматривается в качестве источника прибыли от проектов образования, реализованных на территории страны и за ее пределами, включая также научные гранты, фандрайзинг от иностранных выпускников, доходы от зарубежных филиалов и лицензирования интеллектуальной собственности за рубежом.

Основным правовым документом, принятым министерством предпринимательства, инноваций и ремесел Великобритании, является «Международное образование: глобальный рост и процветание» от 2013 г., в нем обозначены позиции завоевания конкурентного преимущества на международном рынке образования. На основании этого документа университеты и колледжи прогнозируют получение доходов от набора иностранных студентов в 2020/21 г. ниже, чем в 2019/20 г., но выше, чем они были в 2018/19 г. В 2016/2017 гг. в Объединенном Королевстве обучались 442 375 иностранцев. Распределение обучающихся международных студентов по регионам страны представлено в Таблице 2.

**Таблица 2. Распределение иностранных студентов, обучающихся в Великобритании<sup>26</sup>**

Административно-политическая единица	Всего студентов, включая страны ЕС	Всего студентов из стран, не входящих в ЕС	Всего иностранных студентов
Англия	104 875	258 710	363 585
Шотландия	21 245	31 045	52 290
Уэльс	6 235	14 970	21 206
Северная Ирландия	2 480	2 810	5 290
Всего по Объединенному Королевству	134 835	307 540	442 375

Из таблицы видно, что более половины студентов приехали из стран, не входящих в Европейский союз. Иностранных студентов, обучающихся за пределами Великобритании для получения британских дипломов, больше, чем иностранных студентов, обучающихся в Великобритании<sup>27</sup>. Граждане Китая составляют значительную часть иностранных студентов в Великобритании — 95 090 чел. По числу

<sup>26</sup> International Student Data 2018 // Australian Government. Department of education and training [Электронный ресурс]. URL: <https://internationaleducation.gov.au/research/international-student-data/Pages/InternationalStudentData2018.aspx> (дата обращения: 15.12.2020).

<sup>27</sup> Up and down the table: Growth trends across major international study destinations // ICEF Monitor [Электронный ресурс] URL: <https://monitor.icef.com/2018/08/up-and-down-the-table-growth-trends-across-major-international-study-destinations/> (дата обращения: 07.01.2021).

студентов из стран ЕС три лидирующих места занимают Германия, Франция и Италия с примерно одинаковым количеством студентов. Их количество уменьшилось осенью 2019 г. вследствие политики Brexit, ограничения прав на работу для иностранных студентов в стране и пандемии COVID-19. В результате выхода Великобритании из ЕС подданные этой страны утратили свободу передвижения, права на работу или учебу на территории Евросоюза, им потребуется виза на период пребывания более 90 дней<sup>28</sup>. Решение британского правительства о выходе из европейской программы студенческих обменов «Эразмус» хотя и снижает приток студентов, однако радикально ситуацию не меняет. Ей на смену предлагается «более лучшая» международная программа для британских студентов за рубежом, получившая название «схема Тьюринга»<sup>29</sup>. Общий доход страны от обучения по этой программе в 2019/2020 гг. составил 6 млрд фунтов стерлингов (8 млрд 160 млн долл.), что на 16,4% больше, чем годом ранее<sup>30</sup>. У иностранных студентов наиболее востребованными направлениями обучения в британских университетах являются бизнес, инженерия и технологии, социальные науки, дизайн и право. «В настоящее время Англия продолжает оставаться популярным местом для иностранных студентов, а университеты смогли получить значительную поддержку со стороны государства через доступ к кредитам, обеспеченных государством. Все это означает, что английское высшее образование находится в разумной финансовой форме и серьезные прогнозы закрытия десятков университетов не оправдались»<sup>31</sup>. Великобритания, которая занимает первое место среди студентов бакалавриата, следует за Китаем, занимающим второе место по количеству аспирантов<sup>32</sup>.

### *Австралия*

Сектор международного образования страны обеспечен финансовыми поступлениями на сумму 40 млрд австралийских долл. (30 млн 800 тыс. долл.). В 2019/2020 учебном году из 1,4 млн студентов, обучающихся в высших учебных заведениях страны, примерно 29% (более 412 000 чел.) являются иностранными

---

<sup>28</sup> Великобритания завершила процесс Brexit и покинула Евросоюз // Интерфакс [Электронный ресурс]. URL: <https://www.interfax.ru/world/743826> (дата обращения: 25.12.2020).

<sup>29</sup> Чем Британия заменит «Эразмус»? // Euronews [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.euronews.com/2020/12/29/erasmus-program-and-brexit> (дата обращения: 14.02.2021).

<sup>30</sup> English universities in “relatively positive” position despite COVID-19 // ICEF Monitor [Электронный ресурс]. URL: <https://monitor.icef.com/2020/12/english-universities-in-relatively-positive-position-despite-covid-19/> (дата обращения: 07.01.2021).

<sup>31</sup> Там же.

<sup>32</sup> China hosts the greatest number of graduate students engaging in overseas learning // The Power of International Education [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iie.org/Research-and-Insights/Graduate-Learning-Overseas/Findings/Destinations> (дата обращения: 28.12.2020).

студентами<sup>33</sup>. Лидерство среди потребителей австралийских образовательных услуг принадлежит Китаю, граждане которого обеспечивают 27% финансовых поступлений от экспорта образовательных услуг (134 тыс. чел. за 2016 г.). Второе место занимает Индия. В Австралии международный сектор образования, занимающий четвертое место в экспортном секторе экономики страны<sup>34</sup>, поддерживается системой законодательства. Правовое обеспечение экспорта образовательных услуг осуществляется Постановлением об услугах образования для иностранных студентов — Education Services for Overseas Students Act (далее ESOS-акт) (2000 г.) — и Национальным кодексом поставщиков образования для зарубежных учащихся (2018 г.) [Должикова, Тисленко 2018].

Инструментом стремительного продвижения Австралии на мировой рынок образования является иммиграционное законодательство, в соответствии с которым иностранным студентам, получившим образование в национальных университетах Австралии, разрешено в течение 18 месяцев оставаться в стране после окончания обучения без объяснения причин. В Великобритании данный срок составляет 4 месяца, а в России вообще не предусмотрен.

### *Германия*

Основной специализацией немецких вузов на рынке образование является выполнение заказов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы от иностранных компаний и правительств, составляющих 20% оказываемых образовательных услуг. Этот факт убедительно свидетельствует о высоком рейтинге высшей школы Германии.

В немецких высших учебных заведениях в 2019/20 учебном году обучалось около 320 тыс. чел., в том числе из Китая — 40 тыс. чел., из Индии — 20 600 чел. Эти страны являются основными поставщиками студентов в Германию<sup>35</sup>, за ними следуют Сирия, Австрия и Россия.

Инструментами привлечения иностранных студентов является невысокая оплата образовательных услуг и государственные программы завоевания рынка экспорта образования. В ФРГ разработаны и реализуются государственные программы, обеспечивающие устойчивое положение немецкой высшей школы на международном

---

<sup>33</sup> Australia resumes student visa processing with new measures to strengthen international education sector // ICEF Monitor [Электронный ресурс]. URL: <https://monitor.icef.com/2020/07/australia-resumes-student-visa-processing-with-new-measures-to-strengthen-international-education-sector/> (дата обращения: 07.01.2021)

<sup>34</sup> Там же.

<sup>35</sup> Germany's foreign enrolment grew again in 2019/20 // ICEF Monitor [Электронный ресурс]. URL: <https://monitor.icef.com/2020/12/germanys-foreign-enrolment-grew-again-in-2019-20/> (дата обращения: 14.02.2021).

рынке образования [Должикова, Тисленко 2018]. По программе Германской службы академических обменов [DAAD](#) «Предложения по обучению в немецких вузах за границей» работает немецкий университет в Каире. Программы iMove (инициатива Министерства образования и науки ФРГ), GATEGermany и осуществляемое DAAD «Руководство по академической подготовке и образованию» гарантируют стабильно высокий уровень предоставления услуг по профессиональному образованию и повышению квалификации. Кроме того, конкурентное преимущество немецкого образования в значительной степени обеспечено репутацией самой индустриально развитой страны<sup>36</sup>. Количество иностранных студентов, обучающихся в докторантуре (27 100 иностранных студентов, поступивших в 2019/2020 гг.), показывает рост на 3% по сравнению с предыдущим годом и на 52% за последние 10 лет. Иностранные студенты сейчас составляют четверть всех докторантов в Германии<sup>37</sup>.

### **Россия**

В 2020 учебном году в России обучались 353 331 студентов-иностранцев<sup>38</sup>, среди них лидирующее положение занимают студенты из КНР. В 2017 г. в российских вузах обучалось в общей сложности 29 172 китайских студентов, их количество отличается от студентов из Казахстана на 41 285 чел. Однако, учитывая, что 29 413 казахских студентов обучаются заочно, а китайские студенты в основном не выбирают заочную форму, так как Китайский центр обучения за границей ([Chinese Service Center for Scholarly Exchange](#)) не подтверждает заочные дипломы, на российском рынке образования китайские студенты-очники фактически занимают первое место<sup>39</sup>. На 2025 г. планируется привлечь для обучения в вузах России 710 тыс. чел. и получить прибыль более 373 млрд руб.<sup>40</sup> Составление плана экспорта образовательных услуг основано на анализе показателей предшествующей экспортной образовательной деятельности (Таблица 3).

---

<sup>36</sup> Die wirtschaftliche Bedeutung deutscher Bildungsexporte // ННУ [Электронный ресурс]. URL: [https://www.phil-fak.uni-duesseldorf.de/fileadmin/Redaktion/Institute/Sozialwissenschaften/BF/Lehre/WiSe10\\_11/HK\\_Bildungsmarketing/Studie-Bildungsexport\\_2010.pdf](https://www.phil-fak.uni-duesseldorf.de/fileadmin/Redaktion/Institute/Sozialwissenschaften/BF/Lehre/WiSe10_11/HK_Bildungsmarketing/Studie-Bildungsexport_2010.pdf) (дата обращения: 16.01.2021).

<sup>37</sup> Germany's foreign enrolment grew again in 2019/20 // ICEF Monitor [Электронный ресурс]. URL: <https://monitor.icef.com/2020/12/germanys-foreign-enrolment-grew-again-in-2019-20/> (дата обращения: 07.01.2021).

<sup>38</sup> Project Atlas infographics 2019 // The Power of International Education [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iie.org/en/Research-and-Insights/Project-Atlas/Explore-Data> (дата обращения: 07.01.2021).

<sup>39</sup> Выступление на конференции: *Арефьев А.Л.* Тенденции экспорта российского образования // Форум сотрудников международных подразделений образовательных организаций высшего образования «От приоритетного проекта "Развитие экспортного потенциала российской системы образования" к федеральному проекту «Экспорт образования». Москва, РУДН. 5–6 декабря, 2019.

<sup>40</sup> Приоритетный проект «Экспорт образования» // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/info/27864/> (дата обращения: 14.02.2021).

**Таблица 3. Показатели эффективности экспортной образовательной деятельности в Российской Федерации 2016–2018 гг.<sup>41</sup>**

Показатели эффективности экспортной деятельности	2016	2017	2018
Количество иностранных студентов в российских вузах (Inbound Students) (тыс. чел.)	282921	296176	313089
Объем прибыли от экспортной деятельности (млн руб.)	71,3	84,7	96,2

Показатели таблицы отражают динамику роста количества иностранных студентов, получающих образование в российских вузах, и отражают динамику реализации плана экспорта образовательных услуг. По данным Project Atlas<sup>42</sup>, количество иностранных студентов в 2020 г. увеличилось до 353 331 тыс. чел. Таким образом, обозначенные в Постановлении Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1642<sup>43</sup> задачи исполняются в заданные сроки (Таблица 4).

**Таблица 4. Распределение иностранных студентов в России по странам за 2019 г.<sup>44</sup>**

Страна	Количество студентов
Казахстан	70,699
Китай	29,950
Туркменистан	26,853
Узбекистан	26,628
Украина	21,141

Основным получателем услуг российского высшего образования иностранными гражданами из стран Азии является Казахстан — 70 699 чел., а также граждане из стран СНГ. В 2019 учебном году численность студентов из этих стран составила 124 180 чел., не включая граждан Украины. Причиной такого распределения является территориальная близость с Россией и сохраняющаяся традиция использования русского языка, наличие в странах СНГ русскоговорящих семей, что позволяет более легко адаптироваться в иноязычной культурной среде (Таблица 5).

<sup>41</sup> Источник: Россия в цифрах. 2018: Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2018. С. 142.

<sup>42</sup> Project Atlas Russia 2020 // The Power of International Education [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iie.org/Research-and-Insights/Project-Atlas/Explore-Data/Russia> (дата обращения: 14.02.2021).

<sup>43</sup> Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» // ГАРАНТ.РУ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71748426/#1000> (дата обращения: 08.01.2021).

<sup>44</sup> Источник: Project Atlas infographics 2019 // The Power of International Education [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iie.org/Research-and-Insights/Project-Atlas/Explore-Data/Infographics/2019-Project-Atlas-Infographics> (дата обращения: 09.01.2021).

**Таблица 5. Страны-поставщики иностранных студентов очной формы обучения в вузы России в 2008/2009 и в 2018/2019 гг.<sup>45</sup>**

Страны	2008/2009	2018/2019	Изменения
1. Казахстан	13848	43318	29470
2. Китай	17046	36466	19420
3. Туркмения	2377	30090	27713
4. Узбекистан	3722	18557	14835
5. Таджикистан	2239	17241	15002
6. Индия	5146	15166	10020
7. Украина	4300	11248	6948
8. Киргизия	1391	6668	5277
9. Египет	333	5880	5547
10. Белоруссия	3554	5673	2119

В России чаще всего в 2018/2019 г. иностранные студенты выбирали для изучения инженерно-технические, медицинские, экономические и управленческие специальности, гуманитарные науки<sup>46</sup>.

Ближайшими конкурентами России в области экспорта образования на русском языке являются страны СНГ, которым от Советского Союза в наследство остались хорошая образовательная инфраструктура и качественно подготовленные кадры. В англоязычном сегменте на рынке образования основными конкурентами России являются Украина и Грузия, а также страны Восточной Европы.

Представителями Россотрудничества экспорт российского образования на русском языке рассматривается также в качестве одного из инструментов «мягкой силы» в продвижении интересов России за рубежом. Становится очевидным, что ключевая роль в развитии экспорта образования принадлежит технологиям интернационализации высшего образования, эффективным моделям экспорта образовательной деятельности. Для российской системы высшего образования обучение иностранных граждан не только повышает рейтинг российских вузов, но и является дополнительным источником финансирования, так как почти 70% иностранцев в России учатся на платной основе<sup>47</sup>. Именно поэтому поиск резервов, обеспечивающих конкурентоспособность отечественного образования, становится не только актуальной темой научных исследований, но и насущной задачей управления системой образования. Опыт стран

<sup>45</sup> Составлено по *Арефьев А.Л.* Россия на рынке международного образования // Конференция «Экспорт образования как основа экономического развития РФ: Российский и международный опыт». Москва, 20 ноября 2020.

<sup>46</sup> Там же.

<sup>47</sup> Экспорт российских образовательных услуг: Статистический сборник. Выпуск 6. М.: Социоцентр, 2016.

экспортеров образовательных услуг может быть использован для модернизации отечественной программы академической мобильности. Однако возможности анализа практики экспорта образовательных услуг на международном рынке образования существенно ограничены малой доступностью свежих статистических данных и отсутствием единой методологии подсчета эффективности экспорта образовательных услуг. Каждое государство самостоятельно выбирает индикаторы и методику анализа (Таблица 6).

Таблица 6. Сравнительный анализ экспорта образовательных услуг Великобританией, Австралией, Германией, Россией, Китаем и США<sup>48</sup>

Индикаторы анализа	Великобритания	Австралия	Германия	Россия	Китай	США
Основные цели экспорта	Монетизация доминирующего положения английского языка	Монетизация доминирующего положения английского языка	Распространение «мягкой силы» и привлечение высококвалифицированных мигрантов	Наращивание «мягкой силы» и дохода	Мировое лидерство в сфере высшего образования	Мировое лидерство на рынке высшего образования, стратегия получения дохода в бюджет страны
Законодательная база	Отдельные подзаконные акты	Единая система ESOS	Отдельные подзаконные акты	Государственные проекты на основе стратегии государства	Государственные программы	Объединение усилий всех структур, участвующих в процессе высшего образования (государство, ассоциации, институты международного образования, негосударственные организации и т.д.)
Регулярный учет экспорта	Периодический	Систематический	Отсутствует	Периодический	Систематический	Систематический
Ориентированность на разные рынки	Европа, в меньшей степени Азиатско-Тихоокеанский регион	Азиатско-Тихоокеанский регион	Европа, Африка, в меньшей степени Азиатско-Тихоокеанский регион	СНГ, Азиатско-Тихоокеанский регион	Африка, Азия, Европа, Австралия	Китай, Индия, Южная Корея, Саудовская Аравия, Вьетнам, Тайвань, Бразилия
Основные конкуренты	Австралия, США, меньше — Канада, Новая Зеландия, Мальта	США, Великобритания, Канада и Новая Зеландия	Австрия и Швейцария	Страны Восточной Европы, ОАЭ	США, Великобритания.	Великобритания, Канада, Австралия, Китай
Результативность на текущий момент	Сохраняет доминирование	Постепенно укрепляет позиции в мировом ЭОУ	Занимает собственную нишу	Пытается догнать, имеет свою уникальность и фундаментальность	Пытается приобрести мировое влияние и сохранить собственную уникальность	Сохранение мирового первенства при скромных темпах роста студенческого контингента
Перспективы	Постепенно уступает место США и Австралии	Наращивают присутствие в Азиатско-Тихоокеанском регионе	Скромные, но крепкие позиции в Европе, локальные попытки экспансии в Азию и Африку	Повышение конкурентоспособности вузов с перспективой расширения взаимодействия с экономически развитыми странами на основе предоставления более качественных образовательных услуг	Стремятся к доминированию на международном рынке образования	Устойчивое доминирование при постепенном сокращении доли на глобальном рынке высшего образования

<sup>48</sup> Составлено автором по [Должикова, Тисленко 2018].

### **Заключение**

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что будущее экспортеров образовательных услуг достаточно неопределенно в силу острой конкуренции на международном рынке образования. Однако, поскольку экспорт образовательных услуг вузов обладает значительным потенциалом в получении дополнительных финансовых средств для развития науки и образования в стране, эффективная государственная политика в сфере образования должна ориентироваться на создание и реализацию конкурентных программ экспорта образовательных услуг. В этих программах следует учитывать мировые тенденции развития системы высшего образования и специфику спроса на образовательные услуги на глобальном рынке образования, используя уникальный капитал (научный, кадровый, финансовый) отечественных вузов. Отечественный опыт присутствия на международном рынке образования создает условия для получения конкурентного преимущества российских вузов.

Анализ статистической информации о состоянии международного рынка экспорта образовательных услуг свидетельствует об устойчивой тенденции роста числа иностранных студентов в российских образовательных организациях, в основном из стран СНГ и Азии. Однако привлекательность российского высшего образования является недостаточной для иностранных граждан из других регионов мира, ориентирующихся на более высокие рейтинговые позиции вузов. Тем самым усиливается необходимость повышения качества национальной системы образования в целом как элемента внешнеэкономической и социальной стратегии России. Понимание текущих и предвидение будущих требований потребителей — ключевой принцип формирования стратегии политики государства в сфере образования. Для этого необходимо совершенствовать технологии управления вузовским образованием, без чего невозможно не только завоевать новое положение на рынке образования, но и сохранить достигнутые позиции.

### **Список литературы:**

- Арефьев А.Л.* Российские вузы на международном рынке образовательных услуг. М.: Центр социального прогнозирования, 2007.
- Васильева Е.И.* Факторы развития экспорта образования в условиях глобализации // Молодежь в меняющемся мире: векторы развития в глобальной современности. Материалы X всероссийской научно-практической конференции. Екатеринбург: Уральский государственный педагогический университет. 2019. С. 51–59.

Гурулева Т.Л., Бедарева Н.И. Сотрудничество России и Китая в области создания сетевых университетов и совместных образовательных учреждений // Высшее образование в России. 2019. № 4. С. 108–123. DOI: [10.31992/0869-3617-2019-28-4-108-123](https://doi.org/10.31992/0869-3617-2019-28-4-108-123).

Должикова А.В., Тисленко М.И. Стратегии экспорта высшего образования в России и Мире // Высшее образование сегодня. 2018. № 5. С. 64–72. DOI: 10.25586/RNU.NET.18.05.P.64.

Косевич А.В. Экспорт высшего образования как потенциальный фактор развития мировой экономики // Инновации и инвестиции. 2017. № 6. С. 83–86.

Кудина М.В., Логунова Л.Б., Петрунин Ю.Ю. Национальное образование в эпоху глобальной цифровой революции // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2019. № 4. С. 3–22.

Лачинский С.С., Морачевская К.А., Зиновьев А.С., Сорокин И.С. Международные университетские объединения в социокультурном взаимодействии стран мира // Геополитика и экогеодинамика регионов. 2018. Т. 4(14). № 4. С. 220–227.

Митин Д.Н. Образовательная (учебная) миграция: понятие, проблемы и пути решения // Вестник РУДН. Серия. Политология. 2010. № 3. С. 123–134.

Устюжанина Е.В., Евсюков С.Г. Цифровизация образовательной среды: возможности и угрозы // Вестник РЭУ им. Г.В. Плеханова. 2018. № 1(97). С. 3–12. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2413-2829-2018-1-3-12>

Фурман Б.А., Балахнин М.М. Опыт организации экспорта образовательных услуг в странах — новых «игроках» мирового рынка (на примере Катара и Новой Зеландии) // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Педагогика и психология. 2015. № 1(31). С. 96–106.

Цинфэн Ли, Вэйхэ Се. Современная ситуация регионального развития образования в КНР и коррекция курса // Россия — Китай: образовательные реформы на рубеже XX–XXI вв. сравнительный анализ. М.: [б. и.], 2007.

Шваб К. Четвертая промышленная революция. М.: Эксмо, 2016.

Щукина Т.В. Интернационализация высшего образования: предпосылки необходимости экспорта, нормативно-правовое регулирование и политико-экономические проблемы // Право и практика. 2019. № 4. С. 75–82.

Дата поступления: 22.01.2021

**References:**

- Aref'yev A.L. (2007) *Rossiyskiye vuzy na mezhdunarodnom rynke obrazovatel'nykh uslug* [Russian universities in the international market of educational services]. Moscow: Tsentr sotsial'nogo prognozirovaniya.
- Cinfen Li, Vejhe Se. (2007) *Sovremennaya situatsiya regional'nogo razvitiya obrazovaniya v KNR i korrektsiya kursa* [The current situation of regional development of education in the PRC and course correction]. *Rossiya — Kitaj: obrazovatel'nye reformy na rubezhe XX–XXI vv. sravnitel'nyj analiz*. Moscow.
- Dolzhikova A.V., Tislenko M.I. (2018) *Strategii eksporta vysshego obrazovaniya v Rossii i Mire* [Export strategies for higher education in Russia and the world]. *Vyshee obrazovanie segodnya*. No. 5. P. 64–72. DOI: 10.25586 / RNU.HET.18.05.P.64.
- Furman B.A., Balakhnin M.M. (2015) Experience of Organization of Export of Educational Services in the Countries — New “Players” of the World Market (on the Example of Qatar and New Zealand). *Vestnik moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya: pedagogika i psihologiya*. No. 1(31). P. 96–106.
- Guruleva T.L., Bedareva N.I. (2019) Cooperation between Russia and China in the Creation of Network Universities and Joint Educational Institutions. *Vyshee obrazovanie v Rossii*. No. 4. P. 108–123. DOI: [10.31992/0869-3617-2019-28-4-108-123](https://doi.org/10.31992/0869-3617-2019-28-4-108-123)
- Kosevich A.V. (2017) Export of Higher Education as the Potential Factor of World Economics Development. *Innovacii i investicii*. No. 5. P. 83–86.
- Kudina M.V., Logunova L.B., Petrunin Yu.Yu. (2019) National Education in the Era of the Global Digital Revolution. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21: Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo)*. No. 4. P. 3–22.
- Lachininskii S.S., Morachevskaya K.A., Zinovyev A.S., Sorokin I.S. (2018) International University Associations in the Development of Sociocultural Interactions of the Countries. *Geopolitika i ekogeodinamika regionov*. Vol. 4(14). No. 4. P. 220–227.
- Mitin D.N. (2010) Educational Migration: The Notion, Problems and Ways of Solution. *Vestnik rossijskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Politologiya*. No. 3. P. 123–134.
- Schwab K. (2016) *The Fourth Industrial Revolution*. Moscow: Eksmo.
- Shchukina T.V. (2019) Internationalization of Higher Education: Background of Export Needs, Regulatory Regulation and Political and Economic Problems. *Pravo i praktika*. No. 4. P. 75–82.

Ustyuzhanina E.V., Evsukov S.G. (2018) Digitalization of the Educational Environment: Opportunities and Threats. *Vestnik REU im. G.V. Plekhanova*. No. 1(97). P. 3–12. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2413-2829-2018-1-3-12>

Vasil'eva E.I. (2019) Faktory razvitiya eksporta obrazovaniya v usloviyah globalizatsii [Factors in the development of the export of education in the context of globalization]. *Molodezh' v menyayushchemsya mire: vektory razvitiya v global'noy sovremennosti. Materialy X vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Ekaterinburg: Ural'skiy gosudarstvennyy pedagogicheskiy universitet. P. 51–59.

Received: 22.01.2021

Юнусова Г.Р.

## Система менеджмента качества университета как объективное условие развития региональной экономики: зарубежный опыт

Юнусова Гульназ Рашитовна — ассистент, Инженерный институт, Казанский федеральный университет, Казань, Россия.  
E-mail: [gulnaz\\_gatina@mail.ru](mailto:gulnaz_gatina@mail.ru)  
SPIN-код РИНЦ: [2215-8206](#)  
ORCID ID: [0000-0002-5183-190X](#)

### Аннотация

Человеческий фактор играет важную роль в современной экономике, так как именно высококвалифицированные специалисты определяют пути развития в данной сфере. Рассмотрение взаимосвязи между эффективным использованием человеческих ресурсов и успешным социально-экономическим развитием региона или страны сегодня является весьма актуальной темой. Качество образования — залог профессионализма специалистов, обеспечивающий эффективное применение компетенций. В статье изучены различные трактовки понятия «качество образования», предлагается модель определения понятия «качество высшего образования». В научной литературе основное содержание системы менеджмента качества (далее — СМК) описывается преимущественно в сфере производства, а в данной статье она рассматривается в контексте высшего образования и определяется как основной рычаг развития экономики региона. В работе определены особенности СМК при подготовке квалифицированных специалистов. Установлено, что СМК в образовании в ближайшие годы будет диктовать определенные условия развития экономики и образования. Статья содержит обзор международного опыта внедрения СМК в вузы. Делается вывод, что для улучшения российской системы высшего образования необходимо внедрить СМК, осуществить самооценку деятельности вузов, например, по критериям М. Болдриджа. В результате анализа предлагается внедрить СМК в вузах, основываясь на содержательной сущности СМК, учитывая специфические особенности учебного заведения. Основным выводом данной работы является необходимость рассмотрения СМК в вузах в качестве основного рычага развития экономики региона, обеспечивающего достижение целевых приоритетов вуза. Теоретической основой послужили научные публикации в рамках рассматриваемой темы. Информационно-эмпирическую основу составляют отечественные и зарубежные работы, нормативные, статистические и аналитические документы. В качестве теоретических методов исследования в статье используются синтез, обобщение, конкретизация. Используемые эмпирические методы — дедуктивный метод, статистический анализ, сравнение, интерпретация. Практическая значимость исследования состоит в возможности использования основных положений и выводов статьи в научной и педагогической деятельности при рассмотрении вопросов по данной тематике.

### Ключевые слова

Система менеджмента качества, экономика региона, образовательная система, подготовка квалифицированных специалистов, качество высшего образования.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-262-276

*Yunusova G.R.*

## University Quality Management System as an Objective Condition for the Development of the Regional Economy: Foreign Experience

*Gulnaz R. Yunusova* — assistant, Institute of Engineering, Kazan Federal University, Kazan, Russian Federation.

E-mail: [gulnaz\\_gatina@mail.ru](mailto:gulnaz_gatina@mail.ru)

ORCID ID: [0000-0002-5183-190X](https://orcid.org/0000-0002-5183-190X)

### Abstract

The human factor plays an important role in the modern economy, as it is the highly qualified specialists who determine the way of development in this sphere. The relationship between the efficient use of human resources and the successful economic and social development of a region or country is a relevant topic today. The quality of education is the key to the professionalism of specialists, ensuring the effective use of their competencies. The article studies various interpretations of the “quality of education” concept, proposes a model of the “quality of higher education” definition. In the scientific literature, the main content of the quality management systems (QMS) is described primarily in the field of production, and in this article it is considered in the context of higher education and defined as the main lever for developing the region’s economy. The article defines the features of QMS in the training of qualified specialists. It has been established that the QMS in education in the coming years will dictate certain conditions for developing the economy and education. The article provides an overview of international experience in implementing QMS in universities. It is concluded that in order to improve the Russian system of higher education it is necessary to introduce QMS, to carry out self-assessment of the institution activities, for example, according to the criteria proposed by M. Boldridge. As a result of the analysis, it is proposed to introduce the QMS at the university level, based on the content of the QMS, taking into account the specific characteristics of the educational institution. The main conclusion of this work is the need to consider the QMS in higher education institutions as the main lever for developing the region’s economy, ensuring that the higher education institution’s targeted priorities are achieved in the framework of the activities carried out. The theoretical basis for this article was scientific publications within the framework of the topic under consideration. The information and empirical basis consists of domestic and foreign works, normative, statistical and analytical documents. As theoretical research methods, the article uses synthesis, generalization, specification. Empirical methods used — deductive method, statistical analysis, comparison, interpretation. The practical significance of the study — is defined by the possibility of using the main provisions and conclusions of the article in scientific and pedagogical activities in the consideration of issues in this field.

### Keywords

Quality management system, regional economy, educational system, training of qualified specialists, quality of higher education.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-262-276

### Введение

В настоящее время человеческий капитал приобретает все более важное значение для мировой экономики. Современный мир испытывает нехватку квалифицированных кадров во многих отраслях. Возникают новые потребности в качестве образовательных услуг [Elton 1998]. Следовательно, у студентов после завершения высшего учебного заведения должны быть сформированы теоретические знания по проблемам управления качеством и, конечно же, они должны уметь

использовать практические навыки (самостоятельное, индивидуальное решение практических упражнений, выполнение комплексов заданий), полученные знания для эффективного управления в различных сферах деятельности.

Сегодня для сохранения экономической конкурентоспособности на рынке необходимо всем обучающимся овладеть такими передовыми навыками, как поперечное, независимое, аналитическое, творческое, критическое мышление, цифровые навыки и т.п. Выпускник высшего учебного заведения должен выжить и преуспеть в сегодняшнем мире труда и в будущем, а для этого необходимо обеспечить высококачественное образование — предоставление соответствующих передовых знаний и навыков, которые ценятся на сегодняшнем рабочем месте.

Говоря о конкурентоспособности, о конкурентной борьбе, сделаем вывод, что современный выпускник высшего учебного заведения должен быть активным, гибким специалистом, должен выделяться своими безупречными знаниями, идеями. Он должен уметь анализировать, давать свою обоснованную оценку на различные ситуации и принимать решения, основанные на фактах. Следовательно, качества образования можно достигнуть эффективным взаимодействием всех элементов (составляющих) образовательного процесса. Для поддержания и сохранения данного уровня необходима продуманная до мелочей и адаптированная конкретным условиям система менеджмента качества [Заседова, Гатина 2014].

### **Качество образовательных услуг**

Категория качества была проанализирована многими авторами-учеными. Таблице 1 представлены основные подходы к определению понятия «качество».

**Таблица 1. Категория качества<sup>1</sup>**

<b>Автор</b>	<b>Определение</b>
Аристотель	«Видовое отличие», «ни один универсальный идеал или критерий не может измерять все качество»
Немецкий философ Гегель	«Непосредственная характеристика бытия объекта»
Большая Советская Энциклопедия	«Определенность, благодаря которой объект является этим, а не другим объектом»

<sup>1</sup> Составлено автором на основе: *Елин А.В., Елина И.Е., Макарюк Р.Е.* Эволюция понимания категории «качество» как атрибута в системах управления // Quality.Eup [Электронный ресурс]. URL: [https://quality.eup.ru/MATERIALY15/evaluation\\_quality.htm](https://quality.eup.ru/MATERIALY15/evaluation_quality.htm) (дата обращения: 05.02.2021).

В настоящее время наиболее соответствует сути современных представлений о качестве определение, приведенное в соответствии со стандартом: «Качество — это степень соответствия совокупности присущих характеристик объекта требованиям»<sup>2</sup>. Иными словами, качество — это уровень соответствия отличительных свойств объекта потребностям или ожиданиям.

Качество — сумма всех элементов, образующих «петлю качества». В целом петлю качества (Quality loop) следует рассматривать как управление качеством по замкнутому циклу, что означает соединение данных о процессах качества на всех этапах производства и эксплуатации или производительности с целью повышения качества на более раннем этапе. Следовательно, все эти процессы с обратной связью способствуют усовершенствованию на ранних этапах цепочки создания стоимости, помогая постоянно исправлять и предотвращать проблемы с качеством, что, в свою очередь, снижает затраты. [Зинурова и др. 2015].

В повышении уровня качества образования заинтересованы и потребитель (студент), и изготовитель (вуз), и общество в целом. Качество является основным элементом всей образовательной системы, и оно контролируется на всех стадиях процесса обучения. Тем самым контроль является необходимым элементом управления качеством на всех этапах образовательного процесса.

Что же такое качественное образование? Это образование, ориентированное на обучающегося в целом — на социальное, эмоциональное, умственное, физическое и когнитивное развитие каждого обучающегося (при этом пол, раса, этнические принадлежности, социально-экономический статус или географическое положение не имеют значения). Оно подготавливает человека к жизни в целом, а не только к испытаниям. Качественное образование — это образование, дающее учащимся инструменты для решения проблем в реальной жизни.

Иными словами, качественное образование подразумевает, что каждый человек учится в безопасной среде, активно участвует в обучении, имеет доступ к индивидуальному обучению и поддерживается квалифицированными заботливыми преподавателями, получает академические вызовы и подготовлен к успеху в дальнейшей учебе, а также к трудоустройству и участию в глобальной среде<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200124393> (дата обращения: 12.02.2021).

<sup>3</sup> Sean Slade What Do We Mean by a Quality Education? // Huffpost [Электронный ресурс]. URL: [https://www.huffpost.com/entry/what-do-we-mean-by-a-qual\\_b\\_9284130](https://www.huffpost.com/entry/what-do-we-mean-by-a-qual_b_9284130) (дата обращения: 12.02.2021).

Следует отметить, что нет точного определения понятия «качество в высшем образовании». Это многоаспектный термин [Elton 1998; Krause 2012], одновременно динамичный и контекстуальный [Schindler et al. 2015], но может также по-разному восприниматься различными заинтересованными сторонами. При определении понятия качества высшего образования должны учитываться мнения заинтересованных сторон, а именно: студентов, поставщиков (вуз, финансирующий орган), работодателей, ученых [Srikanthan, Dalrymple, 2003]. Таким образом, каждая сторона имеет свой взгляд на качество. Например, студенты понятие качества связывают с образовательным учреждением, программой обучения. Работодатели же заинтересованы в качестве конечного продукта, то есть в высококвалифицированных кадрах. Понимание персоналом вуза высококачественного образования может не совпадать с пониманием его учащимися ни с точки зрения содержания, ни с точки зрения его предоставления. Если работодатели не будут удовлетворены уровнем навыков и компетентности высококвалифицированных выпускников, это негативно скажется на студентах при трудоустройстве и в отношениях работодателя с высшими учебными заведениями. Поэтому, чтобы более полно определить понятие качества в системе высшего образования, следует учесть различные точки зрения и потребности каждого.

Согласно полученным результатам исследований, работодатели наиболее высоко оценивают личные качества. Учащиеся положительно оценивают методы преподавания и обучения, но они не уверены в получении высококачественного образования. Поэтому высшие учебные заведения и преподавательский состав должны более четко обозначить ценность академического предложения для своих студентов [Dicker et al. 2019].

Исходя из вышесказанного, предлагаем модель определения понятия качества высшего образования — это степень образовательной системы и степень соответствия полученных результатов обучения и воспитания основным целям, при котором образование помогает обучающимся получить профессиональные навыки, достигается добросовестным, упорным трудом обучающихся и преподавателей, гарантирует трудоустройство выпускников, преподносится сильным профессорско-преподавательским составом, знающим современные технологии обучения, максимально приближено к практике, соответствует мировым стандартам к подготовке специалистов, является основой развития общей культуры, моральных качеств человека.

Согласно работе Дж. Джурана [Juran 1951], совершенствование качества высшего образования делится на следующие этапы:

- 1) этап планирования. Вуз определяет своих клиентов и выясняет требования абитуриентов, разрабатывает учебные планы, программы дисциплин, отвечающие запросам и студентов, и работодателей, и общества в целом;
- 2) этап контроля. Осуществляется проверка и выявляются отклонения, при наличии отклонений принимаются необходимые меры;
- 3) этап совершенствования. Доказывается потребность в улучшении образовательной системы, определяются меры по улучшению, обеспечивается контроль над достигнутыми результатами.

Качественное управление образовательной системой основывается на повторении цикла «планирование — действие — контроль результатов — корректирующее воздействие». Такой цикл получил название «Цикл PDCA» (по начальным буквам: Plan — Do — Check — Action), или «Цикл Деминга», также «Круг Деминга».

Сформулируем некоторые принципы, на которых должна быть основана политика в области качества высшего образовательного учреждения:

- открытость информации, касающейся безопасности, стандартов и т.п. и в целом касающейся требований потребителей, тем самым повышается доверие к вузу;
- конкурентоспособность вуза — необходима, чтобы минимизировать недостатки и максимизировать преимущества, «полезности»;
- использование человеческого потенциала — улучшение взаимоотношений между руководителем и исполнителем путем достижения общих целей;
- развитие и укрепление подсистем инфраструктуры качества — помогает создать и поддерживать более тесное сотрудничество этих подсистем, также помогает осуществлять деятельность более эффективно в соответствии с новыми требованиями рыночной экономики;
- реализация новой общей концепции качества — это новый подход к качеству, основывающийся на вовлечении всех сотрудников в процесс улучшения качества образовательной системой.

### **Система менеджмента качества — гарант устойчивости**

Одна из главных целей руководства любой организации — создание и внедрение системы менеджмента качества (*Quality management system, СМК*). Всем известно, что существующая СМК организации гарантирует стабильное и устойчивое развитие организации в целом и является так называемым гарантом стабильности, устойчивости.

Результаты многих исследований, изучающих вопросы влияния СМК на результативность организации, показали, что внедрение стандартов ИСО9001 в деятельность организации положительно влияет на эффективность работы организации в целом [Sfreddo et al. 2021].

СМК является составным элементом системы управления организацией. В организации вопросы развития, финансирования, рентабельности, охраны труда, безопасности и т.п. тесно связаны с целями в области качества.

СМК — это набор внутренних правил, включающий в себя политику, процессы, документированные процедуры, записи. Данная система определяет пути создания и доставки продуктов и оказания услуг своим клиентам<sup>4</sup>.

Как отмечают зарубежные исследователи, СМК — это основная составляющая процесса поддержания качества, включающая в себя ключевые цели организации, всех сотрудников, процессов, заинтересованных сторон и технологии, которые вовлечены в культуру качества организации<sup>5</sup>.

Основные требования к СМК определяются в международном стандарте ИСО9001:2015<sup>6</sup>.

Преимуществами внедрения СМК являются: выполнение требований клиентов, что повышает доверие к организациям; исполнение основных задач организации; определение, улучшение и контроль процессов; уменьшение затрат, отходов, минимизация ошибок; осуществление качественного обучения, вовлеченный персонал; определение направления в масштабах всей организации; сообщение о готовности давать стабильные результаты.

---

<sup>4</sup> Hammar M. Quality Management System: What is it? // 9001 Academy [Электронный ресурс]. URL: <https://advisera.com/9001academy/knowledgebase/quality-management-system-what-is-it/> (дата обращения: 12.02.2021).

<sup>5</sup> Freeman G. What is Quality Management and Why Does it Matter? // Quality [Электронный ресурс]. URL: <https://www.qualitymag.com/articles/95237-what-is-quality-management-and-why-does-it-matter> (дата обращения: 12.02.2021).

<sup>6</sup> Международный ISO стандарт 9001 // Практический менеджмент качества [Электронный ресурс]. URL: [https://pqm-online.com/assets/files/pubs/translations/std/iso-9001-2015-\(rus\).pdf](https://pqm-online.com/assets/files/pubs/translations/std/iso-9001-2015-(rus).pdf) (дата обращения: 12.02.2021).

Следует отметить, что многие зарубежные организации уже давно внедрили СМК и смогли интегрировать в существующую систему управления организацией, они ориентируются на требования потребителей. Проанализировав ряд источников, можно выделить основные ошибки (см. Таблицу 2), влияющие на результативность и эффективность СМК в России, а также дать некоторые пути решения данных проблем.

**Таблица 2. Ошибки при принятии решения о внедрении СМК и пути их решения<sup>7</sup>**

<b>Ошибки при внедрении СМК в России</b>	<b>Пути решения (исходя из зарубежного опыта)</b>
Организации для повышения конкурентоспособности стремятся получить сертификаты.	Организации должны поддерживать порядок в работе (без брака, без дефекта), постоянно самосовершенствоваться.
Сотрудники думают, что качество обеспечивается отделом технического контроля на завершающем этапе.	Качество создается и контролируется на всех этапах жизненного цикла продукции и услуг.
Сотрудники думают, что СМК — это документы и последовательность действий в соответствии с ИСО9001.	Документооборот и последовательность действий в соответствии с ИСО9001 — это только начальный этап внедрения СМК.
Сотрудники организации не понимают основ СМК, игнорируют их. СМК существует отдельно от менеджмента организации.	Необходимо интегрировать СМК в существующую систему управления организацией, обучить своих сотрудников основам СМК.
Мнение, что при внедрении СМК создается много ненужных документов.	СМК оптимизирует документооборот любой организации.
Правило наказания сотрудников за допущенный брак	Необходимо найти и устранить предпосылки несоответствия.
Руководители не компетентны в новых реалиях	Руководитель должен постоянно повышать свои компетенции.
После сделки потребителя забывают.	Внедрить и поддерживать «обратную связь».
Этапы внедрения СМК: создание внутренних стандартов организации, корректировка, контроль исполнения, наказание за ошибки, создание плана на будущее.	Правильная последовательность работы: составление плана улучшений, осуществление улучшений, анализ и доработка улучшений, стандартизация.
Нечестная сертификация: проверка готовности организации к сертификации, а не внедрению СМК.	Разработку СМК можно доверить сторонним консультантам, но перед внедрением проверить. Сертификация, различные аудиты должны осуществляться независимыми органами по сертификации СМК.
Консультанты передают организациям типовые документации СМК.	Необходимо серьезно, вдумчиво адаптировать СМК к определенным условиям.

<sup>7</sup> Составлено автором на основе: *Разумов-Раздолов К.Л.* СМК в России и за рубежом // Quality.Eur [Электронный ресурс]. URL: <https://quality.eur.ru/MATERIALY14/smk-rus.htm> (дата обращения: 12.02.2021).

### **Внедрение системы менеджмента качества в высшие учебные заведения**

Сегодня особое внимание уделяется вопросам внедрения СМК не только в сферу производства, но и в высшие учебные заведения, и СМК определяется как основной метод постоянного улучшения качества образования и как основной рычаг развития экономики региона.

Основными лозунгами эффективного управления вузами являются:

- удовлетворение требований студентов, родителей, работодателей и общества в целом;
- качественное образование достигается путем постоянного самосовершенствования;
- все участники образовательного процесса должны быть вовлечены в процесс улучшения качества образования;
- единая цель для всех на всех уровнях.

Рассмотрим основные принципы СМК согласно ISO9001:2015 (ранее их было 8):

- постоянное улучшение. СМК образовательного учреждения должна быть сосредоточена на поиске способов улучшения процессов, только так организация будет выживать на рынке;
- лидерство руководства. Для эффективного функционирования СМК в вузе высшее руководство должно предоставить ресурсы и адекватный постоянный анализ системы;
- вовлечение, участие, мотивация работников: люди, работающие в системе образования, их знания, опыт составляют основу обеспечения качества вуза;
- процессный подход. Мы должны понять, что все действия в системе высшего образования — это процесс и входные данные для одного процесса являются выходными данными другого процесса. Именно эти взаимодействия создают эффективную систему управления;
- ориентация на потребителя. Необходимо сосредоточиться на потребностях обучающихся. Такая ориентация будет основой повышения их удовлетворенности;
- принятие решений, основанных на фактах. Если мы хотим эффективно управлять вузами, то должны знать, как на самом деле работает процесс, и доказать правильность своих решений, основываясь на факты;

- управление отношениями. Бывают случаи, когда единственный способ улучшения образовательных услуг — это просьба к поставщикам улучшить их продукты и услуги. И, конечно же, чтобы это работало, нам необходимо улучшать наши отношения с поставщиками.

Таким образом, вуз эффективно функционирует, если обучение происходит в рамках «цикла глубокого обучения», основными элементами которого являются: «направляющие идеи», которые обеспечивают понимание цели; «теория, методы и инструменты», позволяющие людям приобретать новые навыки; «инновации в инфраструктуре», чтобы дать людям возможность реализовать свое видение. Такие действия рассматриваются с точки зрения целостной модели. Руководящие принципы трансформационных изменений являются результатом беседы и достижения консенсуса. Для определения подходящих инструментов исследуется ряд теоретических построений. Определяются инфраструктурные механизмы, чтобы дать людям ресурсы, необходимые для приобретения новых навыков [Srikanthan, Dalrymple 2005].

При внедрении СМК в высшие учебные заведения необходимо помнить специфику, особенность самого вуза. Внедрение СМК в вузе является трудоемким процессом, при этом следует помнить, что вуз имеет многоуровневую организационную структуру, многообразную систему делопроизводства, большое количество потребителей образовательных услуг.

Ярким примером эффективного внедрения СМК в образовательный процесс является университет Висконсин-Стаут (UW-Stout) в США, за что получил национальную премию им. Мальколма Болдриджа. Сегодня Национальная премия М. Болдриджа за качество является одним из самых престижных достижений любой компании, поскольку она награждает организации в сфере бизнеса, здравоохранения, образования и некоммерческие организации за высокие результаты. Интересно, что данный университет постепенно, не спеша внедрял элементы СМК: проводились различные обучающие персонал тренинги, вводились основные показатели эффективности труда, использовались инструменты бенчмаркинга. Сплоченная командная работа преподавателей, сотрудников вуза, самих обучающихся, процессный подход, принятие решений на основе фактов, применение принципа постоянного улучшения на основе стратегического и ежегодного планирования, самооценки деятельности вуза методом Болдриджа и организацией обратной связи с заинтересованными сторонами, регулярных внешних проверок — все это предпосылки эффективного развития СМК данного вуза.

Рассмотрим анализ деятельности UW-Stout на соответствие критериям премии им. М. Болдриджа<sup>8</sup>, являющейся прекрасным примером практического применения теории улучшения качества:

- 1) лидерство руководства. В университете создан Консультативный Совет Ректора, занимающийся менеджментом университета, в состав которого входят и студенты, и преподаватели, и научные сотрудники, и административный персонал. Основная цель деятельности данного совета — создание культуры качества в вузе;
- 2) стратегическое планирование. В университете ежегодно планируются главные задачи вуза и распределяются необходимые ресурсы;
- 3) ориентация на студентов, заинтересованные стороны и рынок труда. В университете активно применяется принцип СМК «ориентация на потребителя», а именно проводятся различные опросы студентов, выпускников, работодателей, чтобы определить уровень удовлетворенности потребителей. Университет строит и поддерживает прочные отношения со своими клиентами;
- 4) информация и анализ. В университете база данных сгенерирована в системе Datatel. Если необходимо получить какую-то информацию, касающуюся вуза, все сотрудники и преподаватели обращаются именно к этой системе. Все данные используются для поддержки ключевых процессов и управления служебной деятельностью;
- 5) важность человеческих ресурсов. В университете все сотрудники вовлечены в процесс улучшения качества образования, многие из них работают в составе различных учебных комитетов, советов и проектных групп, создан благоприятный климат на рабочих местах. Университет расширяет права и возможности своих сотрудников и привлекает их к работе;
- 6) процессный менеджмент. В университете постоянно совершенствуются процессы разработки, внедрения и анализа учебных программ и работы вспомогательных служб;

---

<sup>8</sup> UW-Stout first in higher education to receive Baldrige Award// UW-Stout [Электронный ресурс]. URL: <https://www.uwstout.edu/about-us/mission-values/malcolm-baldrige-award/uw-stout-baldrige-award-news-release> (дата обращения: 21.02.2021).

- 7) результаты качества. Руководство университета оценивает свою работу с клиентами, финансы, различные ресурсы, эффективность работы поставщиков и партнеров, операций, управления и социальной ответственности и сравнивает себя со своими конкурентами. В университете ведется статистика таких показателей качества образования, как удовлетворенность обучающихся процессом обучения, финансовый результат хозяйственной деятельности вуза и информация о кадрах.

Таким образом, исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что премия Болдриджа — это некий стандарт высокого качества деятельности организации, использование критериев Болдриджа приводит к улучшению отношений между сотрудниками, повышению производительности и большей удовлетворенности клиентов. Университет Висконсин-Стаут является примером для подражания для многих образовательных учреждений XXI века. Особенность СМК данного университета — использование принципов системы менеджмента качества, устремление к совершенству, преданность сотрудникам, клиентам, студентам, заинтересованным сторонам, твердая решимость преуспеть. Доказательством эффективности СМК вуза является то, что выпускники вуза быстрее находят себе место работы (98% опрошенных не испытали сложности при поиске работы); работодатели высоко оценивают качество знаний выпускников вуза — своих сотрудников (99% опрошенных); выпускники сами довольны своими знаниями, полученными в данном вузе (90% выпускников)<sup>9</sup>. Самооценка деятельности вуза на соответствие критериям М. Болдриджа дает возможность оценить качество образования, выделить сильные и слабые стороны вуза.

### ***Заключение***

Качественное образование поддерживается тремя ключевыми составляющими: качественным высококвалифицированным составом педагогов, использованием качественных средств обучения и повышения квалификации, созданием безопасной учебной среды. В меняющемся мире вчерашнее качественное образование может не соответствовать сегодняшнему, так как сегодня наблюдаются стремительные изменения, вызванные новыми технологиями.

---

<sup>9</sup> Malcolm Baldrige National Quality Award 2001 Award Recipient, Education. University of Wisconsin-Stout // National Institute of Standards and Technology (NIST) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nist.gov/baldrige/university-wisconsin-stout> (дата обращения: 21.02.2021).

Деятельность успешных вузов основывается на принципе, что высокое качество преподавания достигается путем интеграции опыта высококвалифицированных специалистов и соответствующей СМК [Юнусова 2021].

Внедрение СМК в вузы — это значимое направление развития не только вуза, но и всего региона. Это объясняется тем, что человеческий капитал востребован экономикой. Эффективное развитие экономики региона основывается на высококвалифицированных рабочих и специалистах по ведущим отраслям экономики.

Следует признать, что развитие СМК в образовательных учреждениях усложняется рядом факторов, например сотрудники организации не понимают сути внедрения СМК, они не стремятся к обучению. На наш взгляд, исследования рынков труда, образовательных услуг, систематическое изучение интересов клиентов, самооценка деятельности вузов, аудит СМК, улучшение системы мотивации каждого участника процесса образования, внедрение БРС, введение в повсеместную практику студенческого самоуправления способствуют эффективному развитию СМК в вузе.

СМК помогает образовательным учреждениям сохранять и повышать свой авторитет, оправдывать свой статус и положение. И на наш взгляд, чтобы СМК в вузах эффективно развивалась, необходимо глубоко изучить и осознать суть данной системы, так как СМК в образовании в ближайшие годы будет диктовать определенные условия развития экономики и образования в этом сегменте. При этом образовательные услуги следует признать результатом труда, увеличивающего национальный доход, который способно повысить конкурентоспособность региона в отдельности и страны в целом на мировом рынке, следует также помнить, что экономический эффект от образовательной услуги проявится только через определенный промежуток времени, и, конечно же, следует осуществить обратную связь между структурными подразделениями образовательной системы.

#### **Список литературы:**

Заседова А.А., Гатина Г.Р. Система качества подготовки специалистов в технологическом вузе как объективное условие развития нефтегазохимического комплекса России // Вестник Казанского технологического университета. 2014. Т. 17. № 4. С. 320–324.

Зинурова Р.И., Хамидуллина Г.Р., Гатина Г.Р. Инновационные подходы к управлению качеством в образовательной системе. Казань: Казанский национальный исследовательский технологический университет, 2015.

Юнусова Г.Р. Экономика образования — важная ветвь системы экономических наук // Государство и рынок в условиях глобализации мирового экономического пространства: сборник статей Международной научно-практической конференции. Уфа: Общество с ограниченной ответственностью «Аэтерна», 2021. С. 62–64.

Dicker R., Garcia M., Kelly A., Mulrooney H. What Does ‘Quality’ In Higher Education Mean? Perceptions of staff, students and employers // *Studies in Higher Education*. 2019. Vol. 44. Is. 8. P. 1425–1441. DOI: <https://doi.org/10.1080/03075079.2018.1445987>.

Elton L. Dimensions of Excellence in University Teaching // *International Journal for Academic Development*. 1998. Vol. 3. Is. 1. P. 3–11. DOI: <https://doi.org/10.1080/1360144980030102>.

Juran J. *Quality-Control Handbook*. New York: McGraw-Hill, 1951.

Krause K.L. Addressing the Wicked Problem of Quality in Higher Education: Theoretical Approaches and Implications // *Higher Education Research and Development*. 2012. Vol. 31. Is. 3. P. 285–297. DOI: <https://doi.org/10.1080/07294360.2011.634381>.

Schindler L., Puls-Elvidge S., Welzant H., Crawford L. Definitions of Quality in Higher Education: A Synthesis of the Literature // *Higher Learning Research Communications*. 2015. Vol. 5. Is. 3. P. 3–13. DOI: 10.18870/hlrc.v5i3.244.

Sfredde L.S., Vieira G.B.B., Vidor G., Santos C.H.S. ISO 9001 Based Quality Management Systems and Organisational Performance: A Systematic Literature Review // *Total Quality Management & Business Excellence*. 2021. Vol. 32. Is. 3-4. P. 389–409. DOI: <https://doi.org/10.1080/14783363.2018.1549939>.

Srikanthan G., Dalrymple J. Developing Alternative Perspectives for Quality in Higher Education // *International Journal of Educational Management*. 2003. Vol. 17. Is. 3. P. 126–136. DOI: <https://doi.org/10.1108/09513540310467804>.

Srikanthan G., Dalrymple J. Implementation of a Holistic Model for Quality in Higher Education // *Quality in Higher Education*. 2005. Vol. 11. Is. 1. P. 69–81. DOI: <https://doi.org/10.1080/13538320500077686>.

Дата поступления: 01.03.2021

#### **References:**

Dicker R., Garcia M., Kelly A., Mulrooney H. (2019) What Does ‘Quality’ In Higher Education Mean? Perceptions of staff, students and employers. *Studies in Higher Education*. Vol. 44. Is. 8. P. 1425–1441. DOI: <https://doi.org/10.1080/03075079.2018.1445987>.

Elton L. (1998) Dimensions of Excellence in University Teaching. *International Journal for Academic Development*. Vol. 3. Is. 1. P. 3–11. DOI: <https://doi.org/10.1080/1360144980030102>.

Juran J. (1951) *Quality-Control Handbook*. New York: McGraw-Hill.

Krause K.L. (2012) Addressing the Wicked Problem of Quality in Higher Education: Theoretical Approaches and Implications. *Higher Education Research and Development*. Vol. 31. Is. 3. P. 285–297. DOI: <https://doi.org/10.1080/07294360.2011.634381>.

Schindler L., Puls-Elvidge S., Welzant H., Crawford L. (2015). Definitions of Quality in Higher Education: A Synthesis of the Literature. *Higher Learning Research Communications*. Vol. 5. Is. 3. P. 3–13. DOI: 10.18870/hlrc.v5i3.244.

Sfreddo L.S., Vieira G.B.B., Vidor G., Santos C.H.S. ISO 9001 Based Quality Management Systems and Organisational Performance: A Systematic Literature Review. *Total Quality Management & Business Excellence*. Vol. 32. Is. 3-4. P. 389–409. DOI: <https://doi.org/10.1080/14783363.2018.1549939>.

Srikanthan G., Dalrymple J. (2003) Developing Alternative Perspectives for Quality in Higher Education. *International Journal of Educational Management*. Vol. 17 Is. 3. P. 126–136. DOI: <https://doi.org/10.1108/09513540310467804>.

Srikanthan G., Dalrymple J. (2005) Implementation of a Holistic Model for Quality in Higher Education. *Quality in Higher Education*. Vol. 11. Is. 1. P. 69–81. DOI: <https://doi.org/10.1080/13538320500077686>.

Yunusova G.R. (2021) Экономика образования — важная ветвь системы экономических наук [Economics of education — an important branch of the economic sciences]. *Gosudarstvo i rynek v usloviyakh globalizatsii mirovogo ekonomicheskogo prostranstva: sbornik statey Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Ufa: Obshchestvo s ogranichennoy otvetstvennost'yu «Aeterna». P. 62–64.

Zasedova A.A., Gatina G.R. (2014) Sistema kachestva podgotovki spetsialistov v tekhnologicheskom vuze kak ob'ektivnoe uslovie razvitiya neftegazokhimicheskogo kompleksa Rossii [System of quality training of specialists in technological higher education as an objective condition of development of petrochemical complex of Russia]. *Vestnik Kazanskogo tekhnologicheskogo universiteta*. Vol. 17. No. 4. P. 320–324.

Zinurova R.I., Khamidullina G.R., Gatina G.R. (2015) *Innovatsionnye podkhody k upravleniyu kachestvom v obrazovatel'noy sisteme* [Innovative approaches to quality management in the education system]. Kazan': Kazanskiy natsional'nyi issledovatel'skiy tekhnologicheskii universitet.

Received: 01.03.2021

## Из истории управления History of Public Administration

*Ведута Е.Н., Жиряков В.А.*

### Государственная комиссия по электрификации России как первый опыт стратегического планирования экономики

*Ведута Елена Николаевна* — доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой стратегического планирования и экономической политики, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [5113-8810](#)

*Жиряков Виталий Андреевич* — аспирант кафедры стратегического планирования и экономической политики, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [8927-3800](#)

ORCID ID: [0000-0002-2075-9140](#)

#### Аннотация

В работе исследуются условия появления плана Государственной комиссии по электрификации России (ГОЭЛРО), идея которого родилась в царской России и которую впоследствии большевики взяли на вооружение, а также этапы его разработки и влияние на формирование методики составления народнохозяйственного плана методом последовательных приближений; рассматривается роль практической реализации ГОЭЛРО в переходе к новой экономической политике (НЭП). Показано, как в период НЭПа Госплан во главе с Г.М. Кржижановским нарабатывал практический опыт планирования, благодаря которому страна, столкнувшись с кризисными явлениями 1927 года, смогла перейти на курс индустриализации, стержнем которого стал перспективный план развития экономики, разрабатываемый методом последовательных приближений. Опираясь на планирование народного хозяйства с четкой обратной связью от всех производителей, страна сумела решить свои стратегические задачи, которые были поставлены курсом индустриализации, и стать страной, определяющей развитие биполярного мира. Статья рассматривает план ГОЭЛРО как первый масштабный стратегический план экономического развития, который существенно поднял экономику СССР после череды разрушительных для народного хозяйства военных конфликтов. Исследуются предпосылки формирования системы планирования экономики на основе электрификации страны; подтверждается тезис об электрификации как о ключевом этапе экономического развития государства, активно продвигавшийся и поддерживаемый Г.М. Кржижановским. Анализируется организация процесса планирования народного хозяйства на основе этой модели, его сущность, научное значение экономического планирования для народнохозяйственного комплекса государства, а также этапы реализации плана ГОЭЛРО, характерные особенности и его последующее развитие и общие итоги. Обосновывается роль планирования как наиболее эффективного инструмента реализации экономических преобразований как в период реализации плана ГОЭЛРО, так и в нынешних условиях продолжающихся кризисных ситуаций.

#### Ключевые слова

Планирование, метод последовательных приближений, кибернетика, индустриализация, экономическое планирование, план ГОЭЛРО, электрификация, стратегия экономического развития.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-277-295

*Veduta E.N., Zhiryakov V.A.*

## **GOELRO Plan as the First Experience of Strategic Planning in Economy**

*Elena N. Veduta* — DSc (Economics), Professor, Head of the Department of Strategic Planning and Economic Policy, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

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

*Vitaly A. Zhiryakov* — Postgraduate student, Department of Strategic Planning and Economic Policy, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

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

### **Abstract**

This paper examines the conditions for the GOELRO plan appearance, the idea of which was born in tsarist Russia and which the Bolsheviks later adopted, as well as the stages of its development and the impact on the formation of the methodology for drawing up a national economic plan by the method of successive approximations. The role of the practical implementation of GOELRO in the transition to NEP is investigated. It is shown how during the NEP period, the State Planning Committee, headed by G.M. Krzhizhanovsky, gained practical experience in planning. Thanks to this experience, the country, faced with the crisis of 1927, was able to switch to the course of industrialization, the core of which was a long-term plan for the development of the economy, based on the method of successive approximations. Thanks to such planning of the national economy with clear feedback from all producers, the country was able to solve its strategic objectives, which were set by the course of industrialization, and become a country that determines the development of the bipolar world. The article analyses the GOELRO plan as the first large-scale strategic plan of economic development, which significantly raised the economy of the USSR after a series of military conflicts destructive for the national economy. The article examines the prerequisites for the formation of an economic planning system based on the electrification of the country. The thesis of electrification as a key stage of the state's economic development, actively promoted and supported by G.M. Krzhizhanovsky, is confirmed. The article analyzes the organization of the national economy planning process based on this model, its essence, as well as the scientific significance of economic planning for the national economic complex of the state. The stages of implementation of the GOELRO plan, its characteristic features, as well as its subsequent development and overall results are considered. The author substantiates the role of planning as the most effective tool for implementing economic transformations both during the implementation of the GOELRO plan and in the current conditions of ongoing crisis situations.

### **Keywords**

Planning, sequential approximation method, cybernetics, industrialization, economic planning, GOELRO plan, electrification, economic development strategy.

**DOI:** 10.24412/2070-1381-2021-85-277-295

### **Введение**

Сегодняшняя Россия непрерывно подвергается воздействию различного рода угроз, которые могут нанести значительный ущерб ее экономике. Учитывая высокую вероятность реализации этих угроз, Россия вынуждена снова переосмысливать свой путь экономического развития для изменения действующей экономической модели. В частности, переход России после Октябрьской революции к модели военного коммунизма и практически одновременно к реализации стратегического плана

Государственной комиссии по электрификации России (ГОЭЛРО) не имел никаких аналогов в истории человечества. Поэтому этот переход осуществлялся во многом методом проб и ошибок, но при использовании знаний теории воспроизводства К. Маркса. Сложность такого перехода сопровождалась дополнительными потерями страны. К 1921 году модель военного коммунизма позволила не допустить развал страны и выжить власти, а с другой стороны, практическая реализация плана ГОЭЛРО позволила приобрести навыки планирования экономики и сделать правильный вывод о необходимости перехода к новой модели экономики, которая получила название новой экономической политики (НЭП). Это рассматривалось, с одной стороны, как шаг назад по отношению к существующему политическому курсу, но, с другой стороны, страна нарабатывала практический опыт планирования экономики. В результате руководитель ГОЭЛРО Г.М. Кржижановский предложил метод последовательных приближений к составлению плана развития страны, который и лег в основу курса индустриализации и позволил стране быстро ее осуществить, выиграть Вторую мировую войну и стать одной из стран, определяющих развитие биполярного мира.

В большинстве случаев ситуация складывалась таким образом, что выбранная модель развития была революционной, поскольку предполагала кардинальную смену направления государственной политики. То есть модель начинала работать с нуля, не имея под собой каких-либо начальных, базовых условий. Таким образом, смена общественно-политического режима означала и смену экономических механизмов реализации государственной политики. Для России этот тезис был в крайней степени актуален в начале XX столетия, когда на руинах Российской империи образовалось новое государство. Период после завершения военных конфликтов был крайне затруднительным. Первая мировая война, итоги которой для России нельзя охарактеризовать однозначно положительными, серьезно подорвала российскую экономику. Затем последовали потрясения гражданской войны. В результате государство лишилось части территорий, и теперь было необходимо переводить экономические мощности на мирные рельсы. Было совершенно очевидно, что экономику страны необходимо реконструировать. Партийное руководство должно было сформулировать основные направления экономического развития государства. Вместе с этим первоочередной задачей было не допустить краха государства «здесь и сейчас».

### ***Предыстория и предпосылки плана ГОЭЛРО***

Если вопрос непосредственной практической реализации плана ГОЭЛРО в 20-30-е годы XX века представляется в большей или меньшей степени разрешенным, поскольку эта реализация целиком легла на плечи советского государства, то предпосылки избрания электроэнергетики как локомотива отечественной экономики до сих пор остаются предметом дискуссии. Речь идет прежде всего о том, что необходимо считать началом электрификации в России. В этих условиях электрификация становится предметом исторических спекуляций, в процессе которых производятся попытки определить, чьим «детищем» или экономическим чудом она является. В научном сообществе бытовали различные мнения относительно того, кого в действительности стоит считать подлинным автором плана ГОЭЛРО. Версии различались от исключительного авторства советской власти и лично В.И. Ленина до «банальной кальки» зарубежных проектов электрификации [Соловьева 2018, 512]. Однако для планирования экономики электрификация явилась системообразующим элементом, который не возник из ниоткуда. Поэтому совершенно очевидно, что успех плана ГОЭЛРО — это успех отечественной экономической мысли, реализованный благодаря созданным и уже имевшимся в стране инфраструктурным мощностям. Поэтому справедливо будет также проследить процесс становления электроэнергетической отрасли Российской империи на рубеже XIX–XX веков вплоть до революционных событий. Определенная часть инфраструктурной базы была заложена еще в царской России. Поэтому авторы видят целесообразным обозначить основные вехи электрификации в Российской империи, которые заложили фундамент для последующей реализации плана ГОЭЛРО в советское время.

В последней четверти XIX века массовыми потребителями электроэнергии в России, как и во всем мире, могли быть только источники света; первые электростанции (общественного пользования и фабрично-заводские) проектировались главным образом для питания осветительной нагрузки и вырабатывали постоянный ток. В общей сложности к 1894 году всего частных и казенных электроустановок в черте города насчитывалось 200. Они вырабатывали постоянный ток с напряжением не более 110 В для частного освещения и 500 В для уличного. Самой крупной блок-станцией была электростанция Зимнего Дворца мощностью 327,5 кВт, построенная в 1886 г. по проекту инженера В.Л. Пашкова [Симонов 2016, 38].

В значительной степени развитию электроэнергетики страны способствовали российские научно-технические общества. В 1880 году при Русском техническом обществе открылся VI (электротехнический) отдел, который в том же году организовал первую Всероссийскую электрическую выставку в Санкт-Петербурге. Всего до революции было проведено четыре таких выставки. На них демонстрировались изобретения русских инженеров и ученых. В частности, экспонировались лампы накаливания и аккумуляторы П.Н. Яблочкова, лампы накаливания А.Н. Лодыгина, электросварочное оборудование Н.Н. Бернадоса и Н.Т. Славянова и т.д. Одна из заслуг VI отдела была организация Всероссийских электротехнических съездов, на которых рассматривались состояние электротехнического образования в России, актуальные вопросы развития электротехники и электроэнергетики в стране, использования водной энергии, электрификации железных дорог и др. Всего было проведено семь съездов. Восьмой, назначенный на декабрь 1914 года, удалось провести только в 1921 году. На нем был обсужден план ГОЭЛРО.

В начале XX века завод компании Siemens & Halske стал изготавливать сложные и мощные электрические машины для нефтяной промышленности, металлургических предприятий и железнодорожного транспорта. В 1903–1905 годах завод освоил производство крупных электрических машин постоянного и переменного тока для прокатных станов, поршневых насосов, компрессоров, а в 1907 году стал изготавливать силовые трансформаторы. 1 июля 1892 года в Киеве было открыто коммерческое движение первого в России электрического трамвая, положившего начало использованию электричества для общественного транспорта. Затем трамвай появился в Санкт-Петербурге (1895 г.), Курске (1898 г.), Москве (1899 г.). К 1900 году электрические трамваи обслуживали уже 10 городов России, а к 1914 году они уже были в 47 городах страны.

В 1893 году началось внедрение систем электроснабжения трехфазного тока. Первая такая установка появилась на полностью электрифицированном Новороссийском элеваторе, где были пущены четыре генератора трехфазного тока по 300 кВт каждый и 80 асинхронных двигателей. Это было одно из чудес того времени. За 9 лет (1882–1890 гг.) в России возникло 46 электростанций, общей мощностью 4400 лошадиных сил. За последующие 9 лет (1891–1899 гг.) их число возросло до 222-х, мощностью

18820 лошадиных сил; а в 1890 г. уже действовало 284 станции<sup>1</sup>. По этим цифрам можно судить о потребности в электрических приборах, двигателях и т.д., которая создала прочный рынок для петербургских электротехнических заводов.

План ГОЭЛРО как полноценный стратегический план экономического развития корнями уходил в предшествующие годы. Однако фундаментальным различием остается глобальный стратегический подход к электрификации. На фоне того, что электрификация страны становилась объективной необходимостью дальнейшего развития экономики в условиях царской России, было очевидно, что данное направление не нашло системной поддержки со стороны государства из-за невысокого доверия к науке, хотя над этим трудились выдающиеся отечественные ученые. Научное сообщество по-прежнему имело сугубо консультативное предназначение, научные исследования в основной массе не имели возможности стать всенародным достоянием. По этой причине множество перспективных научных разработок и проектов в сфере развития экономики и, в частности, планирования так и оставались несистематизированными проектами. Экономические вопросы в государственном управлении обсуждались на очень посредственном уровне, и в целом в России продолжал доминировать ручной подход в управлении экономическим развитием государства. Компетентность высших правящих кругов экономического блока или оставляла желать лучшего, или вызывала большие споры в лучшем случае. Очевидно, что о каком-либо стратегическом планировании экономики на тот момент времени вряд ли кто-то думал всерьез.

Разумеется, развитию электроэнергетики помешали колоссальные социально-экономические и политические катаклизмы, случавшиеся одни за другим и приведшие к гибели Российской империи. Энергетический баланс был нарушен, накопленные энергетические мощности и ресурсы были утрачены либо заморожены на длительный период. Поэтому требовалось в срочном порядке вернуться к довоенным и революционным показателям. Но в конечном итоге из множества разрозненных проектов уже в советские годы был сформирован единый стратегический план развития экономики через электрификацию промышленности. Таким образом, план ГОЭЛРО — это изначально совокупность проектов дореволюционной России, объединенных идеей комплексного развития промышленности и всей экономики в целом.

---

<sup>1</sup> 100-летие профсоюза энергетиков и электромашиностроителей России // Общественная организация «Всероссийский Электропрофсоюз» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.elprof.ru/about/istoriya-profsoyuza/index.php?sphrase\\_id=4151673](http://www.elprof.ru/about/istoriya-profsoyuza/index.php?sphrase_id=4151673) (дата обращения: 10.01.2021).

Предпосылками нововведений послужили такие факторы, как людские и трудовые потери за 1914–1917 годы. Тогда было призвано в армию свыше 15 млн человек. С.Г. Струмилин указывает, что в совокупности это эквивалентно 40 млн лет потерянного труда из расчета, что каждый был оторван от трудовой деятельности на эти 3 года [Струмилин 1958, 294]. Позднее добавились трудовые потери, вызванные гражданской войной, которые составили еще порядка 5 млн лет труда. Еще более удручающими выглядят потери Российского государства за шестилетний период (1914–1920), представленные в Таблице 1 в виде коэффициентов потерь на единицу каждой категории населения.

**Таблица 1 Оценка чистого ущерба Советской России, в млн рублей золотом<sup>2</sup>**

Войны	1914–1917	1918–1920	Итог
<b>Потери армии в труде</b>			
Мобилизованных	10 416	2 100	12 516
Убитых и умерших	4 586	1 537	6 123
Инвалидов войны	4 970	4 050	9 020
Итог потерь армии	19 972	7 687	27 659
<b>Потери гражданского населения в труде</b>			
Преждевременно умерших	6 462	25 608	32 070
Неродившихся	14 249	18 184	32 433
Итог потерь гражданского населения	20 711	43 792	64 503
Всего	40 683	51 479	92 162

***Ход реализации плана ГОЭЛРО. Вклад Г.М. Кржижановского***

Первым шагом на пути к подъему экономики стала политика военного коммунизма, которая расценивалась советским руководством как вынужденная мера. Была нужна более устойчивая модель управления экономикой. Именно тогда впервые пошла речь о планировании как о целенаправленном процессе достижения целей. Планирование было избрано в качестве стратегического инструмента развития экономики. Конкретно же это означало формирование соответствующей инфраструктуры, прежде всего административной, которая бы позволила реализовать все намеченные цели и задачи в области подъема народного хозяйства. Отправной точкой стал план электрификации РСФСР, который был разработан к концу 1920 года особой комиссией и доложенный на VIII съезде Советов Г.М. Кржижановским.

<sup>2</sup> Источник: [Струмилин 1958, 298].

Сегодня мы знаем его как план ГОЭЛРО. Окончательно сформировавшейся инфраструктуру государственного стратегического и экономического планирования можно считать с утверждением «Положения о государственной общеплановой комиссии», именуемой сокращенно Госпланом, в 1921 году. Госплан стал главным руководящим ведомством, определявшим экономическое развитие в СССР на основе новых принципов управления.

Таким образом, ключевой предпосылкой экономических реформ в новом государстве становится масштабная электрификация. Почему же именно процесс налаживания электроэнергетической инфраструктуры был избран катализатором общеэкономического роста и главным инструментом экономического планирования Госплана? Научное и наиболее рациональное обоснование данного тезиса исходит из марксистской теории. Исходя из ее положений, электрификация есть следующий этап модернизации производства, который должен привести общество к социализму, в то время как основным инструментом капитализма оставались паровые машины. В свое время паровой двигатель вытеснил ручной физический труд за счет активного использования технологий, основой которых являются физические процессы (превращение водяного пара в механическую работу). В конечном итоге промышленное развитие приняло такой характер и такой размах, что паровая машина перестала быть двигателем, «способным развивать любую силу». Был необходим следующий источник энергии, который усилит все накопленные мощности. Промышленное развитие продолжалось, однако уже не могло довольствоваться теми темпами производства, мощностями, которые давал паровой двигатель. Промышленная и производственная инфраструктура, общемировой технологический прогресс требовали более мощную энергетическую базу. В этих условиях паровая машина неизбежно уходила в прошлое. Осознавая эти научные предпосылки, руководители СССР создавали новую модель развития экономики. Базовым принципом должна оставаться модернизация процесса производства. Впоследствии об этом также говорил и В.И. Ленин, признавая необходимость развития промышленности и предлагая перевести хозяйство страны, в том числе и земледелие, на новую техническую базу — базу современного крупного производства. Ядром новой системы он видел электрификацию и характеризовал план электрификации страны как единый хозяйственный план переустройства самых основ экономики России, в том числе основ мелкого крестьянского хозяйства. Электрификация должна была реорганизовать все хозяйство в целом, поэтому для решения подобных глобальных задач был образован ряд комиссий из специалистов науки и техники.

Базой для электрификации страны должно было послужить местное топливо — торф, уголь худших сортов и гидроресурсы [К истории плана электрификации советской страны 1952, 31].

Безусловно, значимый вклад в формирование системы экономического планирования внес Г.М. Кржижановский, который был одним из пионеров в создании научных основ планирования в России. Он обосновывал необходимость переустройства всего народнохозяйственного комплекса на основе электрообеспечения промышленных районов от крупных районных электростанций, работающих на дешевом местном топливе и связанных между собой высоковольтными линиями электропередачи. Он предлагал сформировать единую систему производства, передачи, распределения и использования электрической и тепловой энергии и энергетических ресурсов. Свои научные разработки в области электрификации он начинал еще в царской России, будучи уже тогда убежденным в необходимости создания новой модели хозяйствования, которая могла отвечать вызовам современности. Впоследствии Г.М. Кржижановский систематизировал свои идеи, которые начали планомерно воплощаться с первых лет существования СССР. Будучи председателем Госплана, он сумел в полной мере реализовать концепцию планирования экономики на базе концентрации производства и распределения энергии. В значительной степени именно им была заложена основа отечественного топливно-энергетического комплекса, который продолжает функционировать по сей день.

Ключевым аспектом новой модели экономического планирования и планирования в целом стало то, что к работе по решению конкретных задач планирования экономики привлекались лучшие специалисты и ученые, работавшие по единой программе и давшие конкретные расчеты по отраслям народного хозяйства и отдельным экономическим районам [Курский 1945, 14]. Можно утверждать, что с этого периода научная деятельность была синтезирована с практической деятельностью руководящих структур. Научная база стала отправной точкой всех экономических реформ и получила конкретный прикладной характер. В целом это обеспечивало синергетический эффект, благодаря которому осуществлялось динамическое развитие как науки и техники, так и народного хозяйства страны.

В чем же заключалась суть плана ГОЭЛРО? Почему он стал первым отечественным шагом в стратегическом планировании экономики? Вероятно, ответ состоит в том, что реализация столь глобальных инфраструктурных проектов носила общегосударственный характер. Реализация плана проводилась на основе

электрификации крупных промышленных районов СССР. План ГОЭЛРО предполагал создание разветвленной энергетической инфраструктуры в каждом районе, которая прежде всего позволит аккумулировать имеющиеся ресурсы в объеме, необходимом для эффективного функционирования всех отраслей промышленности. Электрификация стала фундаментом экономического планирования, поскольку разрешение коренных задач восстановления и реконструкции народного хозяйства требовало ускоренного развертывания крупной промышленности, непосредственно связанной с широким строительством электростанций и, возможно, более широким внедрением электроэнергии во все народное хозяйство. В качестве отправных точек в процессе электрификации России подразумевались три крупных района [Кржижановский 1933, 68]:

- Центрально-Промышленный район с его 12 губерниями;
- Донецкий район с тяготеющей к нему юго-западной окраиной;
- Петроград в качестве северо-западного центра.

Таким образом, план ГОЭЛРО заложил основы экономического районирования. Развитие и формирование экономических районов шло совместно с масштабной электрификацией. По сути, это были звенья одной цепи, что подразумевало комплексное стратегическое развитие промышленности и экономики в целом. Промышленный и топливный потенциал экономических районов основывался на подробных научных исследованиях, которые велись еще со времен царской России. Центральным принципом реализации плана ГОЭЛРО было производство средств производства как базовый принцип индустриализации. Он обосновывал необходимость пересмотра пропорций в экономике.

В основу технической стороны плана положено широкое использование электрической энергии, которое подразумевает следующие важнейшие этапы плановой электрификации страны [Курский 1955, 46]:

- разработка плана электрификации народного хозяйства и осуществление программы-минимум электрификации, то есть выделение основных пунктов электроснабжения и использование для этой цели существующих электрических станций, а также части строящихся в первоочередном порядке районных централей;

- постройка основных районных электрических станций первой очереди и основных линий электропередач с соответствующим расширением круга деятельности заводов для электротехнического оборудования;
- сооружение районных станций следующей очереди, дальнейшее развитие электрических сетей и последовательная электрификация важнейших производственных процессов;
- электрификация промышленности, транспорта и земледелия.

План ГОЭЛРО имел колоссальное значение для экономики и по той причине, что фактически знаменовал собой модернизацию отечественного топливно-энергетического комплекса, необходимость которой к 20-м годам XX века была уже очевидной. Россия находилась в топливном кризисе, который усугублялся прежде всего тем, что в структуре топливоснабжения ведущая роль по-прежнему оставалась за дровами, обеспечивавшими 60% потребления, в то время как нефть и уголь могли обеспечить лишь 37%. При этом уголь и торф имели крайне низкую долю. Преобладание древесины в структуре потребления способствовало существенному снижению теплоценности топлива, что повлекло за собой смежные трудности в транспортировке. Сырые дрова снижали теплоценность топлива до невероятно критических значений и делали транспортировку практически неосуществимой. Проблема логистики для России была серьезной во все времена, поэтому и в данном контексте она ярчайшим образом проявилась, поскольку месторождения бакинской нефти и донецкого угля располагались далеко от Москвы и Петербурга.

Г.М. Кржижановский выделял несколько существенно слабых позиций русского топливно-энергетического комплекса в сравнении с топливоснабжением других передовых стран [Кржижановский 1933, 102]:

- крайне низкая производительность труда в топливодобыче;
- низкая доля потребления топлива в промышленности;
- низкий объем потребления топлива на душу населения;
- низкая средняя теплотворная способность топлива.

Все это стало предпосылкой общеэкономического кризиса, несмотря на то, что были предположения, что в послевоенное время ситуация стабилизируется и за Россией вновь закрепится статус страны органического дефицита топлива.

Не следует забывать о том, что план ГОЭЛРО фактически принимался в условиях реализации новой экономической политики. И первые годы выполнение плана шло в русле концепции, заданной НЭПом, в русле тех целей и задач развития экономики, которые ставились в рамках НЭПа.

НЭП фактически представлял собой намерение государства устранить образовавшийся зазор между производственными отношениями и производительными силами, образовавшийся в военные и революционные годы. В стратегическом смысле это будет не совсем корректно трактовать исключительно как послабление или отступление. Было бы корректнее охарактеризовать это как выравнивание производственных отношений с производительными силами, необходимое для устранения военного ущерба.

НЭП по своей сути подразумевал следующее:

- развитие села по социалистической модели посредством кооперирования снизу с учетом природных социальных условий и последующего внедрения передовых технологий. Таким образом, государство отказалось следовать в чистом виде «прусскому» или «американскому» пути развития сельского хозяйства;
- развитие государственного предпринимательства в ведущих отраслях промышленности, а также частного и коллективного во второстепенных отраслях;
- в целом возвращение от мобилизационно-милитаристской модели экономической политики к рыночным отношениям под контролем государства с целью не грубой и моментальной отмены, а «приручения» и, как следствие, постепенного преодоления рынка.

Основной недостаток НЭПа видится в том, что целиком он относился именно к области производственных отношений, не затрагивая напрямую производительные силы. Конкретно он не дал исчерпывающего алгоритма развития производительных сил, не представлял план сокращения технической отсталости и проведения индустриализации. НЭП обнажил прежде всего существенное несоответствие собственных положений развития экономики (допускавших рыночное хозяйство и различные формы собственности) и централизованной концепции планирования, заложенной в плане ГОЭЛРО.

### ***Переход к индустриализации и итоги плана ГОЭЛРО***

Основным принципом экономической стратегии должен был стать обгоняющий вектор развития в противовес догоняющему, предлагавшему, по сути, лишь повторение зарубежного опыта без учета специфических особенностей. То есть технико-технологическое развитие должно быть выстроено так, чтобы рост производительных сил и ход индустриализации вывели экономику на передовые позиции без обращения к западноевропейским моделям. Причем требовалось, чтобы избранный курс в максимальной степени был далек от частнокапиталистических отношений и подразумевал формирование материально-технической базы общества. Ядром такого курса не случайно была избрана электрификация. По всей вероятности, было бы неразумно оставить нетронутыми начатые в Российской империи инициативы по электрификации, поэтому она стали удобной отправной точкой для дальнейшей реализации новых стратегических направлений. В мировой практике к тому моменту уже был опыт реализации программы по возведению ГЭС. Речь идет о Норвегии, которая к началу XX века вышла на лидирующие позиции по производству и потреблению электроэнергии на душу населения. Перед Россией стояла не менее амбициозная задача, однако она осложнялась послевоенными потрясениями.

На смену НЭПу пришла индустриализация, в рамках которой был избран курс на ускоренный рост тяжелых отраслей промышленности, а также военно-промышленного комплекса. План ГОЭЛРО в этих условиях также получил мощный толчок: только по итогам второй пятилетки (1932–1937 гг.) производство электроэнергии по всему СССР выросло на 268%.<sup>3</sup> В частности, в этот период была существенно развита энергосистема Урала и Поволжья, наряду с Москвой и Ленинградом, в результате чего удельный вес Урала в выработке электроэнергии по всем районным станциям составил в 1937 г. 11,9% против 7,3% в 1932 г. [Там же.<sup>45</sup>]. Впрочем, в контексте осуществления электрификации индустриализация имела очевидные упущения, прежде всего в аграрном секторе. Масштабы электрификации сельского хозяйства были незначительны: так, количество крестьянских дворов, пользующихся электроэнергией, составляло в 1936 г. 530 тыс., то есть всего 2,1% от общего числа [Сумбулова, Заельская 2020, 97].

---

<sup>3</sup> Итоги выполнения второго пятилетнего плана развития народного хозяйства Союза ССР // Исторические материалы [Электронный ресурс]. URL: [http://istmat.info/files/uploads/32068/itogi\\_vypolneniya\\_vtorogo\\_pyatiletnego\\_plana\\_0.pdf](http://istmat.info/files/uploads/32068/itogi_vypolneniya_vtorogo_pyatiletnego_plana_0.pdf) (дата обращения: 10.01.2021).

Следует отметить, что при всей грандиозности и масштабе намерений Госплана за планом ГОЭЛРО стояли конкретные показатели производства, которые определяли состояние всех отраслей промышленности. Поэтому в 1935 году уже представилась возможность оценить эффективность принятых мер по электрификации. Фактически достигнутые показатели плана ГОЭЛРО представлены в сравнении с довоенными показателями, а также в соотношении с заявленными цифрами плана (Таблица 2).

**Таблица 2. Задания плана ГОЭЛРО по основным показателям промышленности и их выполнение<sup>4</sup>**

	Единица измерения	1913 г.	План ГОЭЛРО	1935 г.	1935 г., в % к плану ГОЭЛРО
Валовая продукция промышленности	%	100	180–200	570,8	в 2,9–3,2 раза
Мощность районных электростанций	тыс. кВт	177	1750	4540	258,6
Уголь	млн т	29,1	62,3	108,9	175
Нефть	млн т	9,2	11,8–16,4	25,1	153–213
Торф	млн т	1,7	16,4	18,5	113
Железная руда	млн т	9,2	19,6	27,1	138
Чугун	млн т	4,2	8,2	12,5	152
Сталь	млн т	4,2	6,5	12,5	192
Прокат		3,5	7,0	9,4	134,3
Алюминий	тыс. т	—	9,8	25,0	255
Медь	тыс. т	31,1	81,9	75,2	91,8

Результаты показали, что мобилизация ресурсов в связи с электрификацией всего народного хозяйства дала рост промышленного производства практически на 100% в сравнении с довоенными показателями, а по сравнению с уровнем 1920 г. — более чем в 10 раз. Не меньшую значимость имеет и тот факт, что за 15 лет в действие была введена колоссальная сеть электростанций: к 1935 году было введено в действие электростанций совокупной мощностью 4,5 млн кВт, в то время как планом было обозначено 1,7 млн кВт. Именно за счет правильно подобранных инструментов управления экономикой удалось добиться мультипликативного эффекта, когда одна развивающаяся отрасль (в данном случае электроэнергетика) аккумулировала множество смежных ресурсов и привела к росту производства в целом.

<sup>4</sup> Источник: [К истории плана электрификации советской страны 1952].

Вместе с этим важно учитывать ошибки прошлого, которые в конечном счете существенно снизили успехи реализации плана ГОЭЛРО как стратегического плана. Экономическое развитие государства тормозилось преимущественно неверными политическими решениями государственного аппарата, по-прежнему намеревавшегося построить «классический социализм».

Н.И. Ведута выделял следующие основные причины провала так называемого «социалистического эксперимента» [Ведута 1999]:

- низкий начальный уровень развития общества, расшатавший силовые методы укрепления страны и поэтому не позволивший избежать самых грубых нарушений принципа распределения материальных благ «каждому по труду», помешать подчиненным при иерархической системе централизованного управления возвести руководителя в ранг вождя; расцвет культа личности на этой основе, подавление инакомыслия;
- отклонение экономической теории от важнейших положений марксистско-ленинской доктрины, непонимание сущности отношений между людьми при общественной собственности на средства производства, скрытых за товарно-денежной формой; рассмотрение социалистического способа производства как товарного;
- внедрение в централизованно управляемую экономику хозяйственного механизма рыночной экономики, направленного на максимизацию прибыли и самофинансирование развития предприятий.

Вышло так, что миссия по построению социализма в СССР осуществлялась без достаточного информационного обеспечения. Все создавалось на ощупь, в темноте, освещенной лишь общим светом далекого коммунистического будущего. Поэтому в таких условиях, во-первых, ошибки были неизбежны, во-вторых, процветало единоначалие, ведущее строительство «сильной рукой», в-третьих, сформировалась тенденция на подавление инакомыслия во всем, в том числе и в науке, которая фактически в очередной раз ушла на второй план.

В результате первая в мире централизованно управляемая экономика, вступив в длительный период мирного развития, потерпела экономическое поражение от капитализма. Возможности централизованного управления по развитию экономики не использовались, но были полностью использованы для создания и укрепления собственных привилегий для отдельных агентов. Попытка реорганизации модели

управления экономикой не принесла ожидаемых результатов. При формально сохранявшейся плановой системе хозяйствования начинали хаотично внедряться элементы капиталистической системы.

Так называемая модель «рыночного социализма», очевидно, была нежизнеспособна в тех условиях по ряду причин<sup>5</sup>. В такой системе рыночные агенты функционируют наподобие молекул газа: траектории движения каждой отдельно взятой единицы хаотичны и случайны. В этой связи законы термодинамики утверждают, что максимально энтропийное (наиболее вероятное) распределение средств между агентами будет очень неравномерным. В свою очередь, это приводит к неравномерному распределению «социальной власти», которое лишь усугубляет процесс дифференциации доходов, характерный для капиталистического общества.

Кибернетические методы имели очевидные преимущества, поскольку позволяли контролировать вертикаль планирования, прежде всего снизу, за счет механизма обратной связи. Это не позволяло перегружать центральный плановый аппарат и обеспечивало большую степень самоуправления на более низком уровне [Kurkovsky West 2020, 40].

### ***Заключение***

В сегодняшних условиях внешней среды планирование может быть предложено в качестве наиболее оптимального инструмента управления экономикой. Планирование экономического развития, выбранное в качестве ключевого метода воздействия на экономику, способно обеспечить не только точечный рост какой-либо конкретной отрасли, но и системный рост всего народно-хозяйственного комплекса. Это в том числе позволит выявить, оценить и минимизировать риски на макроуровне. Несомненно, в современных условиях планирование также должно быть актуализировано и не должно повторять прошлых ошибок. Прежде всего планирование не должно подменяться более узкими прогнозами, поскольку прогнозы носят более описательный и статический характер, в меньшей степени учитывают изменчивость внешней и внутренней среды. Главным образом они должны применяться для оценки темпов экономического роста и расчета макроэкономических показателей, что впоследствии поможет при составлении баланса. В этой связи анализируемый план ГОЭЛРО был именно стратегическим планом развития экономики, который принимался как мера противодействия тяжелому

---

<sup>5</sup> Cockshott W.P., Cottrell A. A More Critical Look at Market Socialism // Academia [Электронный ресурс]. URL: [https://www.academia.edu/2687026/A\\_MORE\\_CRITICAL\\_LOOK\\_AT\\_MARKET\\_SOCIALISM](https://www.academia.edu/2687026/A_MORE_CRITICAL_LOOK_AT_MARKET_SOCIALISM) (дата обращения: 10.01.2021).

послевоенному экономическому кризису. В нем обозначалось распределение по ресурсам и использованию. Сегодня же стратегическое планирование уже не является чем-то новым, однако системный подход в реализации каких-либо стратегических инициатив прослеживается весьма слабо. Были свернуты или упразднены многие структуры, которые сейчас могли бы стать основой условного Госплана 2.0. Однако, избавившись от так называемых «пережитков тоталитарного режима», мы до сих пор не сформировали новую инфраструктуру управления экономикой, а потому не можем в полной мере оценивать перспективы развития, «понимать» происходящее, «управлять» внедрением новой техники и технологий, «помогать» отраслям на внешних рынках [Антипов и др. 2017, 211]. В частности, планирование экономики на основе кибернетических принципов обратной связи, гомеостазиса и «черного ящика» по сей день выносятся за скобки именно по той причине, что воспринимается как устаревшая методология планирования [Ведута 2016, 95]. Однако в современных условиях для динамичного развития экономики необходимо применение системного подхода подобно тому, какой был избран СССР в ходе реализации плана ГОЭЛРО. Это означает формирование экономической киберсистемы, на основе которой возможно автоматизированное управление экономикой. В этом принципиальное отличие от доминирующего в настоящий момент подхода подмены планирования прогнозированием, которое, в сущности, является лишь начальным этапом более широкого процесса планирования. Такой подход должен базироваться в первую очередь на соответствующей научной базе, знании объективного механизма действия и рационального учета действия законов природы и общества, исключающих всякие религиозные, классовые, идеологические, политические и иные субъективно-договорные начала их действия [Потехин 2020, 140].

Таким образом, при определенных политических и административных просчетах СССР план ГОЭЛРО был реализован в максимальной степени успешно, прежде всего по той причине, что экономическая политика проводилась на основе научно обоснованных методов экономического планирования. Впервые к разработке стратегии развития экономики было привлечено научное экономическое сообщество, которое добились реализации системных принципов стратегического планирования. В конечном итоге подобная методология может быть применена и в условиях нынешней России, поскольку ключевой задачей, стоящей перед государством в контексте планирования экономического развития, по-прежнему остается автоматизация плановых расчетов.

**Список литературы:**

- Антипов В.И., Гельвановский М.И.* Новый Госплан // Экономические стратегии. 2017. № 2(144). С. 210–224.
- Ведута Е.Н.* Экономическая кибернетика как основа методологии стратегического планирования экономики // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2016. № 3. С. 94–104.
- Ведута Н.И.* Социально эффективная экономика. М.: Издательство РЭА, 1999.
- К истории плана электрификации советской страны / Под ред. И.А. Гладкова. М.: Госполитиздат, 1952.
- Кржижановский Г.М.* Сочинения. Т. 1. Электроэнергетика. Москва-Ленинград: Энергоиздат, 1933.
- Курский А.Д.* Планирование народного хозяйства СССР. М.: Госполитиздат, 1955.
- Курский А.Д.* Социалистическое планирование народного хозяйства СССР. М.: Госпланиздат, 1945.
- Потехин В.Н.* План ГОЭЛРО-2 — основное звено успешного осуществления второй индустриализации России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2020. № 3. С. 137–149.
- Симонов Н.С.* Развитие электроэнергетики Российской империи: предыстория ГОЭЛРО. М.: Русский фонд содействия образованию и науке, 2016.
- Соловьева Т.В.* Проблема авторства плана ГОЭЛРО // Материалы VII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, посвященной 80-летию Исторического факультета Уральского федерального университета. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2018. С. 512–519.
- Струмилин С.Г.* Статистико-экономические очерки М.: Государственное статистическое издательство, 1958.
- Сумбурова Е.И., Заельская С.А.* План ГОЭЛРО как стратегическая программа развития российской экономики // Наука XXI века: актуальные направления развития. 2020. № 2-1. С. 94–98.
- Kurkovsky West D.* Cybernetics for The Command Economy: Foregrounding Entropy in Late Soviet Planning // History of the Human Sciences. 2020. Vol. 33(1) P. 36–51. DOI: <https://doi.org/10.1177/0952695119886520>.

Дата поступления: 28.02.2021

**References:**

- Antipov V.I., Gel'vanovskiy M.I. (2017) Novyy Gosplan [New state planning committee]. *Ekonomicheskiye strategii*. No. 2(144). P. 210–224.
- Gladkov I.A. (ed.) (1952) *K istorii plana elektrifikatsii sovetskoy strany* [On the history of the electrification plan of the Soviet country]. Moscow: Gospolitizdat.
- Krzhizhanovskiy G.M. (1933) *Sochineniya. T. 1. Elektroenergetika* [Works. Vol. 1. Electric power industry]. Moscow-Leningrad: Gospolitizdat.
- Kurkovsky West D. (2020) Cybernetics for The Command Economy: Foregrounding Entropy in Late Soviet Planning. *History of the Human Sciences*. Vol. 33(1) P. 36–51. DOI: <https://doi.org/10.1177/0952695119886520>.
- Kurskiy A.D. (1945) *Sotsialisticheskoye planirovaniye narodnogo khozyaystva SSSR* [Socialist planning of the national economy of the USSR]. Moscow: Gosplanizdat.
- Kurskiy A.D. (1955) *Planirovaniye narodnogo khozyaystva SSSR* [Planning of the national economy of the USSR]. Moscow: Gospolitizdat, 1955.
- Potekhin V.N. (2020) GOELRO-2 Plan — the Main Link in The Successful Implementation of the Second Industrialization of Russia. *Gosudarstvennoye i munitsipal'noye upravleniye. Uchenyye zapiski*. No. 2. P. 137–149.
- Simonov N.S. (2016) *Razvitiye elektroenergetiki Rossiyskoy imperii: predystoriya GOELRO* [Development of the electric power industry of the Russian empire: prehistory of GOELRO]. Moscow: Russkiy fond sodeystviya obrazovaniyu i nauke.
- Solov'yeva T.V. (2018) Problema avtorstva plana GOELRO [The problem of authorship of the GOELRO plan]. *Materialy VII Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii s mezhdunarodnym uchastiyem, posvyashchennoy 80-letiyu Istoricheskogo fakul'teta Ural'skogo federal'nogo universiteta*. Ekaterinburg: Izd-vo Ural. un-ta. P. 512–519.
- Strumilin S.G. (1958) *Statistiko-ekonomicheskiye ocherki* [Statistical and economic essays] Moscow: Gosudarstvennoye statisticheskoye izdatel'stvo.
- Sumburova E.I., Zayelskaya S.A. (2020) GOELRO Plan as a Strategic Program for Development of Russian Economy. *Nauka XXI veka: aktual'nyye napravleniya razvitiya*. No. 2(1). P. 94–98.
- Veduta E.N. (2016) Economic Cybernetics as the Basis of the Methodology of Strategic Planning of the Economy. *Menedzhment i biznes-administrirovaniye*. No. 3. P. 94–104.
- Veduta N.I. (1999) *Sotsial'no effektivnaya ekonomika* [Socially Effective Economy]. Moscow: Izdatel'stvo REA.

Received: 28.02.2021

*Кудина М.В., Касымов А.Ш.*

## Венчурный капитал и креативный труд: дилемма выбора модели экономического роста<sup>1</sup>

*Кудина Марианна Валерьевна* — доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономики инновационного развития, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [5515-5825](#)

ORCID ID: [0000-0003-3923-515X](#)

*Касымов Азрет Шамильевич* — соискатель, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [1566-2588](#)

### Аннотация

Настоящее исследование посвящено выбору модели экономического роста применительно к условиям российской экономики. В статье анализируются научные работы, посвященные вопросу экономического роста, для выявления специфики развития отечественной экономики; обозначены параметрические характеристики сопоставления либеральной и социально ориентированной модели; определяется степень влияния венчурного капитала в условиях смены технологических укладов, а также их причины и последствия. Кроме того, отмечена особая роль малых инновационных фирм в стимулировании развития экономики; исследованы наиболее значимые факторы, определяющие кругооборот венчурного капитала в воспроизводственном процессе. Авторами определены основные преимущества венчурного капитала, обеспечивающие возможность поэтапного развития для высокорискованного инновационного бизнеса; проанализирована динамика развития рынка венчурного капитала в глобальном масштабе, исследованы особенности рынка венчурного капитала в США, а также состояние и перспективы развития венчурного капитала в Российской Федерации, в том числе в контексте мировой пандемии COVID-19. Определены основные тенденции развития рынка венчурного капитала в России. В результате выявлен существенный структурный дефицит венчурных инвестиций в России; обоснована необходимость систематизации государственной поддержки рынка венчурного капитала по уровням управления (от нано до глобального) и структурированности внутри каждого уровня с точки зрения значимости и степени обобщения, направленности на формирование мотивационных механизмов перехода к инновационно-расширенному воспроизводству. В заключение предложен ряд законодательных мер, необходимых для стимулирования развития венчурного капитала в России. Доказано, что переход России к инновационному типу развития экономики предполагает формирование новых инновационно-структурно-воспроизводственных отношений на основе сочетания государственных и рыночных регуляторов.

### Ключевые слова

Венчурный капитал, воспроизводство, экономический рост, индустриальный рост, рынок венчурного капитала, технологический уклад.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-296-315

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта No 19-29-07449.

*Kudina M.V., Kasymov A.Sh.*

## Venture Capital and Creative Labour: Dilemma of Economic Growth Model Selection<sup>2</sup>

*Marianna V. Kudina* — DSc (Economics), Professor, Head of Department of Economics of Innovative Development, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

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

ORCID ID: [0000-0003-3923-515X](https://orcid.org/0000-0003-3923-515X)

*Azret Sh. Kasymov* — PhD applicant, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

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

### Abstract

The research is devoted to the choice of economic growth model in relation to the conditions of the Russian economy. The article analyses scientific research on economic growth to identify the specifics of the development of the domestic economy; indicates the parametric characteristics of comparing the liberal and socially oriented models; determines the degree of venture capital influence in the context of changing technological orders, as well as their causes and consequences. The authors note a special role of small innovative firms in stimulating economic development. Moreover, the most significant factors determining the circulation of venture capital in the reproduction process have been investigated. The main advantages of venture capital, which provide the opportunity for high-risk innovative business, the possibility of stage-by-stage development, have been determined. The dynamics of the venture capital market development on a global scale is analyzed, the features of the venture capital market in the United States, as well as the state and prospects of the venture capital development in the Russian Federation, including in the context of the global COVID-19 pandemic, are investigated. As a result, the main trends in the venture capital market development in Russia have been determined and a significant structural deficit of venture capital investments in Russia revealed. The necessity of systematizing state support of the venture capital market by management levels (from nano to global) and structuring within each level from the point of view of the significance and degree of generalization, the focus on the formation of motivational mechanisms for the transition to innovative-expanded reproduction has been substantiated. As a conclusion, a number of legislative measures are proposed to stimulate the development of venture capital in Russia. It has been proved that Russia's transition to an innovative type of economic development presupposes the formation of new innovation-structural-reproduction relations based on a combination of state and market regulators.

### Keywords

Venture capital, reproduction, economic growth, industrial growth, venture capital market, technological structure.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-296-315

### Введение

Глобальная экономика на протяжении последних десяти лет так полноценно и не оправилась после мирового экономического кризиса, войдя в состояние «новой нормальности»: существенное замедление темпов роста, прежде всего в развитых странах, слабая динамика промышленной индустрии, сохраняющийся высокий уровень безработицы. Положение российской экономики осложняется неблагоприятной экономической конъюнктурой мировых товарных рынков и экономическими санкциями.

---

<sup>2</sup> The reported study was funded by RFBR, project number 19-29-07449.

В данной связи актуализируется проблема определения векторов развития и выработка национальной модели экономического роста. На основе анализа научных исследований об экономическом росте и применительно к условиям национальной экономики были оценены сложившиеся в мировой теории и практике подходы к формализации экономического роста, выявлены факторы экономического и неэкономического формата, играющие определяющую роль в выборе модели экономического роста, обеспечения устойчивости и достижения технологического лидерства. На основе анализа статистики рынка венчурного капитала определены структурные диспропорции и проблемы кругооборота венчурного капитала в России; предложен комплекс параметров и мер стимулирования венчурного капитала, требующих законодательного закрепления.

### ***Научные подходы к исследованию понятия «экономический рост»***

Истоки научных исследований об экономическом росте и его детерминантах восходят к классикам политической экономики. А. Смит увязывал экономический рост с увеличением богатства, уделяя первостепенное внимание его источникам и факторам (экстенсивным и интенсивным) [Смит 2007]. Д. Рикардо предсказал наступление стагнации, преодоление которой возможно при внедрении новой техники и технологий [Рикардо 1991]. Дж.С. Милль ввел в научный оборот базовые понятия экономической динамики и экономической статики, разграничивая их с позиций падения нормы прибыли [Милль 1980]. Т. Мальтус указал на проблему непропорционального роста населения и производства продовольствия (при убывающей плодородии земли), следствием которых будет нарастание войн и голода в случае отсутствия контроля над уровнем рождаемости [Мальтус 1895]. Макроэкономические показатели для измерения экономического роста были изначально предложены В. Петти [Петти 1940], исследовавшим вопросы влияния налогообложения на экономику страны. Ключевые факторы экономического роста, определяющие структуру и характер общественного воспроизводства (простого и расширенного), а также два подразделения общественного производства (производство средств производства и предметов потребления) были раскрыты К. Марксом [Маркс, Энгельс 1960]. Рассматриваемые исследования серьезное внимание уделяли не только интенсивным (количественным) характеристикам, но и ресурсным (качественным) аспектам экономического роста.

Воспроизводственный подход в изучении экономического роста получил развитие в трудах советских экономистов, опирающихся на марксистские схемы воспроизводства, например Г.А. Фельдмана [Фельдман 1928, 146–170], предложившего модель оптимальных темпов индустриализации СССР.

К разработке моделей экономического роста мировая научная мысль обратилась по окончании Второй мировой войны. Обоснование Дж.М. Кейнсом мультипликатора инвестиций и роли государства в достижении сбалансированного экономического роста стало новым для западной экономической мысли [Кейнс 1992]. В рамках кейнсианского подхода Р. Харрод [Harrod 1939, 14–33] и Е. Домар [Domar 1946, 137–147] формализовали модель экономического роста, в которой акцент делался на оптимальный темп прироста инвестиций, обеспечивающего максимальную загрузку производственных мощностей; в рамках формализации рассматривались фактические (имеющие место в действительности темпы роста национального производства), гарантированные (соответствующие полной загрузке мощностей при различных уровнях занятости) и естественные (максимально возможный темп увеличения производства реального продукта за счет научно-технического прогресса и вовлечения экономически активного населения) темпы роста.

В русле неоклассического подхода модели экономического роста рассматривались Р. Солоу [Solow 1956, 65–94] и Т. Своном [Swan 1956, 334–361], которые уделяли особое внимание исследованию вклада факторов производства в экономический рост и сделали ключевой вывод о научно-техническом прогрессе как ключевом факторе устойчивого экономического роста, интенсификация которого открывает возможности удовлетворения растущих потребностей общества и населения.

В «Новой теории роста», предложенной К. Эрроу [Arrow 1962, 155–173], первоначально акцент делался на учет человеческого капитала и эффект «обучения на практике», затем сместился на факторы инновационного развития. Й. Шумпетер не только разработал теорию инноваций (научно-технических новшеств различного порядка), но и провел разграничение между понятиями «экономический рост» (количественная характеристика измерений) и «экономическое развитие» (качественная характеристика изменения) [Шумпетер 2008]. С. Кузнец заложил основу системы национальных счетов и методик расчета валового внутреннего продукта [Kuznets 1934].

Рассмотрев лишь наиболее значимые труды экономистов, развивавших теорию экономического роста, можно отметить существенное смещение акцентов исследования на инициирующие его источники и интенсивные факторы. Кроме того, следует указать

на то, что на рубеже XIX–XX веков стремительное развитие данной теории позволило создать многочисленные теоретические и эмпирические модели, учитывающие влияние технико-технологических и институциональных факторов, науки и образования, коррупции и конкуренции [Нуреев 2000, 136–157]. В большинстве работ отмечается особое значение проводимой государством макроэкономической политики, эффективности функционирующих институтов и технико-технологического развития производства, определяющего качество экономического роста.

### ***Национальная модель экономического роста в России***

Для России выбор национальной модели экономического роста должен соотноситься с возможностями финансирования инновационного развития и традиционно значимым государственным присутствием в национальной экономике. Осуществляя выбор между четырьмя основными моделями финансирования инноваций (рыночной, корпоративно-государственной, кластерной, мезокорпоративной)<sup>3</sup>, необходимо учитывать, что мировой финансовый кризис обнажил их системные проблемы и невозможность удовлетворить ни теоретические, ни практические запросы: авторитетными учеными и экономистами уже признана бесперспективность использования стандартных моделей, универсальных подходов и рыночных механизмов для национальной экономики [Пороховский 2009] в силу таких причин, как институциональная необеспеченность, слаборазвитый сектор малого инновационного предпринимательства, режим секретности для отдельных инновационных разработок (попадающих под военное назначение), неразвитый рынок ценных бумаг, банковская финансовая модель и др.

Контуры шестого технологического уклада (ТУ), базирующегося на нано- и биотехнологиях, фотонике и микромеханике, геномной инженерии и термоядерной энергетике, квантовых и мембранных технологиях, начинают просматриваться в экономиках США, Японии и ряда других стран. Что касается России, то ни в научном сообществе, ни в правительственных и экспертных кругах не достигнуто единство в части видения образа национальной модели экономического роста, которая обеспечит модернизацию отечественной экономики и переход к шестому технологическому укладу, повышение качества и уровня жизни.

---

<sup>3</sup> Во всех моделях — рыночной (Австралия, Великобритания, Израиль, Ирландия, США.), корпоративно-государственной (Германия, Италия, Франция и др.), кластерной (Дания, Финляндия, Швеция), мезокорпоративной (Республика Корея, Сингапур Япония и т.д.) — государство поддерживает инновационный бизнес, но существенное различие заключается в степени государственного участия в финансировании инноваций.

Между тем совершенно необходимо учитывать, что смена фаз технологического развития предполагает несколько взаимосвязанных и взаимообусловленных процессов:

- часть существующих технологий полностью уничтожается новой технологической революцией, полностью утрачивая свое значение;
- технологии отдельных отраслей подвергаются принципиальному обновлению, вплоть до формирования новых отраслей (например, энергетика → атомная энергетика);
- целый ряд технологий остается неизменным и имеет непреходящую ценность (например, производство продуктов питания или традиционные ручные ремесла).

Таким образом, в новом технологическом укладе из экономики «вымывается» лишь часть устаревших технологий, продуктов и отраслей, остальные подвергаются модернизации в большей или меньшей степени.

По оценке отечественных ученых, в российской экономике лишь 10% технологий принадлежит к пятому ТУ (это аэрокосмическая промышленность, атомная энергетика, оборонно-промышленный комплекс); порядка 50% технологий составляют четвертый, остальные — третий. Поэтому стоит амбициозная задача «прыжка» через пятый технологический уклад<sup>4</sup>.

Исчерпание возможностей технологий пятого ТУ, в основе которого лежат компьютерные технологии и Интернет, требует привлечения значительных инвестиций в инновационный бизнес для проведения фундаментальных исследований, научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок (НИОКР).

Следует отметить, что особую роль в процессе технологического развития играют малые венчурные структуры, ставшие мощными силами экономического развития США. Если до 1980 г. большинство рабочих мест в американской экономике создавалось крупными компаниями, то в течение последующих десяти лет произошел серьезный структурный сдвиг: компании, входящие в список Fortune 500, потеряли 4 млн рабочих мест, одновременно фирмы с численностью менее 100 сотрудников создали 16 млн новых [Birch 1990, 71–76]. Таким образом, в конце XX века произошли фундаментальные изменения в характере роста экономики, обусловленные переходом от крупного бизнеса к малым инновационным фирмам, финансируемым венчурным

---

<sup>4</sup> Кабалов Е. Шестой технологический уклад // Наука и жизнь [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nkj.ru/archive/articles/17800/> (дата обращения: 28.01.2021).

капиталом. Начиная с 1980-х годов фирмы с численностью менее чем 500 сотрудников ежегодно создавали 322 инновации на один миллион сотрудников, в то время как крупные компании — всего 225 инноваций на миллион [Scherer 1991, 24–28]. Именно требование высокой доходности на финансирование начинающих компаний обусловило столь высокую эффективность деятельности венчурного бизнеса.

### ***Роль венчурного капитала при смене технологических укладов***

Научно-технические революции ускорили процесс внедрения инноваций, сделав его непрерывным, а также принципиально изменили соподчиненность и соотношение факторов производства. Основой расширенного инновационного воспроизводства стало качественное изменение производительных сил общества на фоне ускоряющегося процесса накопления знаний, компетенций, информации, технологий и интеллектуальных ресурсов (Таблица 1).

На рубеже второго технологического уклада качественные структурные изменения производства сопровождаются интенсификацией производства, что актуализировало стимулирующую и развивающую функции. В третьем технологическом укладе венчурный капитал кристаллизуется из процессов обособления, обобществления, слияния; выделяется из традиционных форм общественного капитала: промышленного, торгового, банковского. Венчурный капитал еще является реальным капиталом, выступает генератором экономического роста и обеспечивает условия для повышения конкурентоспособности. В четвертом технологическом укладе венчурный капитал выделяется в особую форму капитала, приобретая специфические черты и выполняя специфические функции. Он интегрирует в себе финансовый и интеллектуальный капитал, обеспечивая активизацию и рост эффективности инновационного предпринимательства, высокий риск сочетается с высокой доходностью.

Таблица 1. Эволюция формирования и развития венчурного капитала при смене технологических укладов<sup>5</sup>

ТУ Критерии	Первый	Второй	Третий	Четвертый	Пятый	Шестой
	1770–1830 гг.	1830–1880 гг.	1880–1930 гг.	1930–1970 гг.	1970–2010 г.	2010–2050 гг.
Базовые характеристики, ядро технологического уклада, ключевой фактор	Индустриальная революция. Материальная основа экономического роста — крупное машинное производство. Преодоление естественной ограниченности руки человека. Формирование общественных институтов, регулирующих продолжительность рабочего дня, использование женского и детского труда и т.д.				Информационная революция. Материальная основа — гибкое производство, ориентированное на нововведения. Преодоление естественной ограниченности человека по управлению процессами	
	Промышленная революция: текстильные машины, паровой двигатель	Железные дороги и паровые машины; машиностроение; металлургия	Цикл электричества и стали; электро-техническое и тяжелое машиностроение; неорганическая химия;	Цикл синтетических материалов и автомобилей; ДВС, новая органическая химия, электронная коммуникация, атомная энергия	Компьютерная революция; оптико-волоконная техника, микроэлектронные компоненты; космическая промышленность	Цикл NBIC-технологий. «Цифровая» революция. Гелио- и ядерная энергетика.
Преобладающий вид капитала	Базовый капитал — аграрный (основная стоимость создается в сельском хозяйстве)	Базовый капитал — производительный (индустриальный), основная стоимость создается в промышленном производстве. Социальная дифференциация обусловлена отделением собственности на средства производства от рабочей силы. Прибыль, полученная не на основе монопольного положения, а на основе экономии издержек		Базовый капитал — финансовый и интеллектуальный (постиндустриальный), высокая производительность труда в промышленности, рост доходов населения, возрастание роли сферы услуг. Базовые факторы производства — информация и знания		
Капитал как богатство, форма венчурного капитала	Земля как капитал. Капитал неотделим от собственности. Признаки зарождения венчурного капитала	Производительный капитал. Отделение капитала и собственности. Формирование условий для выделения венчурного капитала	Фиктивный, вещественный, финансовый капитал. Кристаллизация венчурного капитала	Финансовый, вещественный и фиктивный капитал. Появление венчурного капитала (как особой формы капитала), возрастающего за счет прибыли на основе инноваций	Финансовый, невещественный, капитал. Первоначальное накопление венчурного капитала (частный, корпоративный); предложение ограничено	Интеллектуальный и невещественный капитал. Венчурный капитал функционирует в формате расширенного воспроизводства (частный, корпоративный и государственный). Трансграничные перетоки венчурного капитала

<sup>5</sup> Составлено авторами.

Постиндустриальное развитие пятого и шестого технологических укладов характеризуется глобализацией общественно-экономических отношений, углублением общественного разделения труда, высокой стоимостью человеческого капитала, генерирующего поток инноваций, ростом конкуренции, расширением информационного пространства, преобладанием вектора высоких технологий и венчурного бизнеса. Венчурный капитал определяет движение факторов производства в единстве инвестиций и инноваций, а также количественную и качественную стороны общественного воспроизводства. Существенные изменения претерпевают модели рыночной экономики (показателем развития выступает «качество жизни»), что обусловлено, с одной стороны, научно-техническим прогрессом, с другой — усилением глобальной конкуренции на фоне стагнирующей экономики и «схлопывания» рынков сбыта. Энерго- и ресурсосберегающие технологии пятого технологического уклада уже широко используются в наиболее развитых экономиках мира.

На кругооборот венчурного капитала в воспроизводственном процессе влияют такие факторы, как текущий и потенциальный спрос на высокотехнологичную продукцию производственного назначения; текущий и потенциальный спрос на долгосрочные инвестиции венчурной направленности; качество профессионального инновационного менеджмента, выступающего специфическим управленческим ресурсом в цикле обращения венчурного капитала; высокоорганизованный финансовый капитал с рыночными распределительно-обменными отношениями; высокоорганизованный информационный обмен между сферами науки (фундаментальной, прикладной), венчурного предпринимательства и венчурного инвестирования; нормативно-правовая база функционирования венчурного капитала, обеспечивающая инновационное воспроизводство национальной экономики; система государственного стимулирования венчурных инвестиций (целевые гранты, государственные гарантии и налоговые льготы для высокотехнологичного бизнеса, функционирующего с привлечением венчурного капитала); формирование каналов движения венчурного капитала (сетей «бизнес-ангелов»); преодоление инновационных разрывов в части размещения венчурного капитала, обусловленных, помимо прочего, географическим несоответствием между спросом и предложением венчурного капитала, а также концентрацией рискованного капитала и инвестиций в регионах, характеризующихся наиболее благоприятным инвестиционным климатом.

Венчурный капитал как капитал, предназначенный для финансирования высокорисковых проектов, обеспечивает комплекс преимуществ для инновационного бизнеса, что подтверждается статистикой:

- на \$1 венчурного капитала отдача в виде инновационного результата в 3–4 раза выше, нежели аналогичные корпоративные расходы на НИОКР [Современные классики теории предпринимательства 2013];
- в девяти из десяти случаев инвестируется на синдицированной основе, что минимизирует риски проигрыша и обеспечивает венчурным инвесторам максимальную доходность на вложенный капитал;
- в случае поддержки инновационного бизнеса (проекта) со стороны известного венчурного капиталиста бизнес может рассчитывать на привлечение дополнительных средств от других инвесторов.

### *Динамика развития рынка венчурного капитала*

Кризисы оказывают существенное влияние на объемы мировых венчурных инвестиций. Так, «схлопывание» финансового пузыря интернет-акций в начале 2000-х на рынке (пик венчурного финансирования), мировой экономический кризис 2008 г. привели к существенному падению величины венчурных инвестиций в мире (Таблица 2), особенно в США (Рисунок 1).

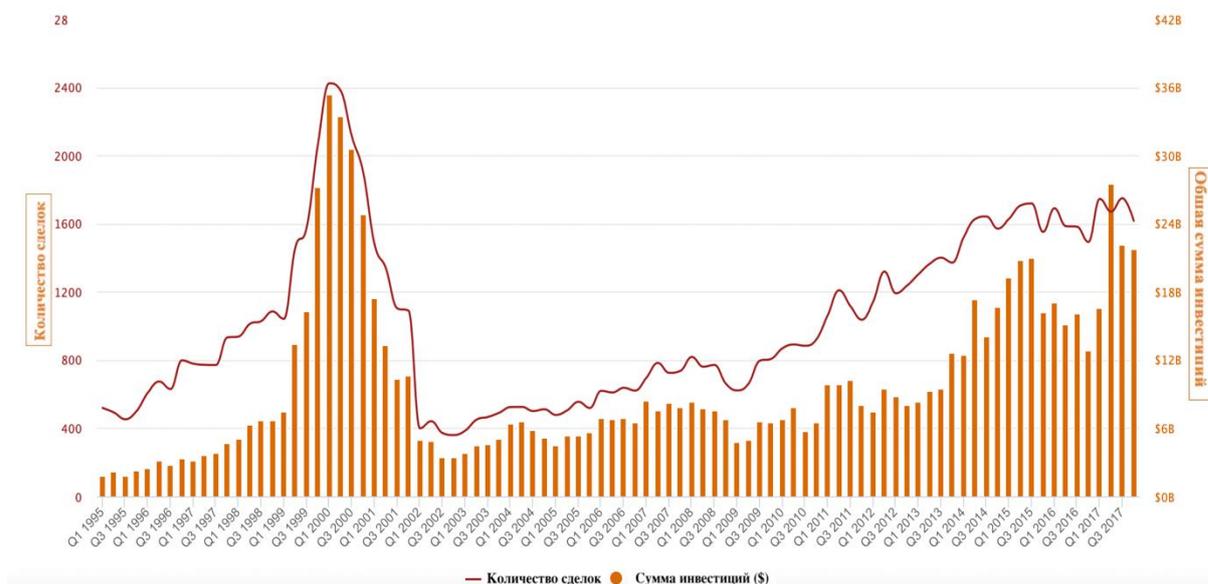
**Таблица 2. Динамика глобальных венчурных инвестиций 2007–2017 гг.<sup>6</sup>**

Показатель	2007	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Объем венчурного капитала в мире, \$ млрд	50	35	64	59	65	108	141	127	155
Число сделок в мире, тыс. ед.	5,8	4,7	10,8	13,0	15,8	18,2	17,9	13,7	н/д
Объем VC в США, \$ млрд	31	22	36	33	36	59	77	61	72
Средний размер сделки в США, тыс. ед.	11,1	7,9	8,7	7,1	7,1	10,2	13,3	11,6	14,2

Достигнув «дна» 2009 года, рынок венчурного капитала начал расти, достигнув в 2017 г. рекордных \$155 млрд, и лишь в 2012 и 2016 годах имели место некоторые спады венчурной активности. Следует указать на смещение акцентов у инвесторов в сторону качества проектов. Общее количество сделок имеет свойство снижаться при более

<sup>6</sup> Составлено авторами по данным ежегодных отчетов KPMG: Venture Pulse. Global analysis of venture funding // KPMG [Электронный ресурс]. URL: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2018/01/venture-pulse-global-analysis-of-venture-funding.html> (дата обращения: 22.02.2021).

крупных размещениях в компании с большим потенциалом роста: так, в 2017 году было совершено шесть «мегасделок» (стоимость каждой \$1 млрд). Существенный рост показал сектор биотехнологий и здравоохранения, достигнув объема \$16 млрд.



**Рисунок 1. Венчурные инвестиции в США 1995–2017 гг. (ежеквартальные данные)<sup>7</sup>**

Динамика венчурного финансирования США повторяет волатильность мирового венчурного капитала: рост наблюдался в период 2010–2011 гг., 2013–2015 гг. Объем венчурного капитала в США в 2017 г. составил \$72 млрд.

2020 год установил рекорд по сумме венчурного капитала, привлеченного в США, несмотря на пандемию (Рисунок 2), и стоимость венчурных инвестиций составила около \$130 млрд. Венчурный капитал определяется как временные вложения в акционерный капитал молодых, инновационных, не зарегистрированных на бирже компаний, которые выделяются на рынке. Хотя компаниям не хватает текущей доходности, их потенциал роста выше среднего, что делает их привлекательной возможностью для инвестиций<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Источник: PwC/CB Insights MoneyTree™ // PwC [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pwc.com/us/en/industries/technology/moneytree/explorer.html#/type=history&category=&currentQ=Q1%202018&qRangeStart=Q1%201995&qRangeEnd=Q4%202017&chartType=bar> (дата обращения: 22.02.2021).

<sup>8</sup> Value of venture capital investment in the United States from 1995 to 2020 // Statista [Электронный ресурс]. URL: <https://www.statista.com/statistics/277501/venture-capital-amount-invested-in-the-united-states-since-1995> (дата обращения: 22.02.2021).

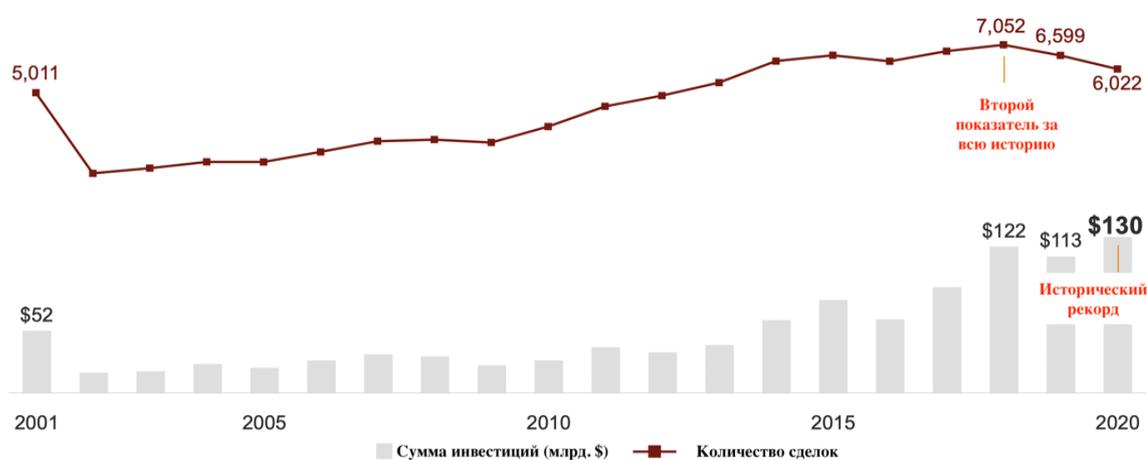


Рисунок 2. Ежегодные показатели по венчурным инвестициям в США<sup>9</sup>

Схожая динамика американских и глобальных венчурных инвестиций объясняется величиной венчурного рынка США, самого крупного в мире и значительно определяющего тенденции мирового рынка. Согласно CB Insights, объем венчурного финансирования в мире за 2018 год увеличился в среднем на 47% по сравнению с показателями 2017 года и достиг \$52,95 млрд. Количество сделок выросло на 32% (всего 2740 соглашений), а сам сектор венчурного капитала расширился за счет 264 новых игроков, включая Coinbase Ventures, Porsche Ventures, Maersk Growth. Самым активным инвестором 2018 года стал фонд Google Ventures, который профинансировал более 70 перспективных проектов. В первую пятерку также вошли: Salesforce Ventures, Intel Capital, Baidu Ventures и Legend Capital. Лидером инвестиций в «единорогов» (компании стоимостью от \$1 млрд) стал CapitalG (Google Capital), оказавший поддержку девяти организациям. Фонд Google Ventures вложил средства в три «единорога», а Dell Technologies Capital, Legend Capital, Orange Digital Ventures и Qualcomm Ventures поддержали суммарно восемь предприятий<sup>10</sup>.

Венчурная индустрия, еще 30 лет назад едва заметная на фоне корпоративной Америки, на сегодняшний день составляет основу ее экономической мощи. Именно благодаря венчурному капиталу появились такие гиганты, как Microsoft, Intel, Apple, Cisco, Compaq, Novell, Digital Equipment, Yahoo, Amazon, Federal Express, Amgen, McDonnell-Douglas, Genentech, Xerox и др. По объему продаж и рыночной капитализации

<sup>9</sup> MoneyTree™ Report Q4 2020 // PWC [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pwc.com/us/en/moneytree-report/assets/pwc-moneytree-2020-q4.pdf> (дата обращения: 22.02.2021).

<sup>10</sup> Тренды мира венчурных инвестиций в отчёте CB Insights // VC [Электронный ресурс]. URL: <https://vc.ru/finance/62396-trendy-mira-venchurnyh-investitsiy-v-otchete-cb-insights> (дата обращения: 21.05.2020).

они потеснили былых лидеров американской экономики — сталелитейную и автомобильную промышленности, гостиничные компании и представителей розничной торговли, ресторанные франчайзинги и др.

Многие высокотехнологичные компании, профинансированные венчурным капиталом, получили существенный импульс к росту, технологическому развитию и созданию рабочих мест. У каждой из этих фирм была уникальная идея или продукт, и венчурный капитал смог помочь предпринимателю воспользоваться этой возможностью. В период с 1972 по 1992 год венчурные капиталисты вывели 962 фирмы на общественный рынок.

По некоторым оценкам, уже к началу 1990-х участие в «запуске» венчурного бизнеса из частных источников принимали порядка 250 тыс. «бизнес-ангелов», а ежегодные инвестиции составляли \$20–30 млрд [Wetzel 1987]. Однако частный венчурный капитал не может покрыть потребности финансирования прорывных инноваций. Финансирование крупных исследований осуществляется корпоративным венчурным капиталом. Например, корпоративные венчурные компании таких ИТ-гигантов, как Microsoft, Apple и материнская компания Google Alphabet, расширяют инвестиции в область биотехнологий. В качестве примера можно привести компанию Verily Life Sciences от Alphabet, присоединившуюся к совместному с фармацевтической компанией Novartis и Европейским инвестиционным фондом проекту стоимостью \$300 млн для финансирования биотехнологического фонда (Medicxi).

Наиболее успешными проектами стали Microsoft, Apple, Intel, обязанные своим успехом не только и не столько технологическим решениям, но прежде всего точному попаданию в специфику спроса и потребности рынка. Эти венчурные компании минимальными силами, не всегда имея постоянного помещения, создавали технологии и инновации, поражавшие воображение, успешно состязаясь с рыночными лидерами американской промышленности, обеспечив себе лидерские позиции за считанные годы, став материализованным воплощением нового лица инновационного бизнеса.

### ***Состояние и перспективы развития венчурного капитала в России***

Венчурный капитал является многоаспектной и многофункциональной категорией: в деловом и научном обороте параллельно существуют понятия venture capital (венчурный капитал, VC) и private equity (прямое/частное финансирование, PE), отличающиеся по содержанию в экономическом пространстве стран, различающихся по реализуемым моделям экономического роста. Применительно к российским условиям имеет место заимствование отдельных элементов всех моделей, однако национальный

венчурный капитал развивается в соответствии с собственными объективными, исторически сложившимися предпосылками и условиями. Выбор должен соотноситься с возможностями финансирования инновационного развития и традиционно значимым государственным присутствием в национальной экономике. В Таблице 3 представлен объем венчурного капитала и прямого/частного финансирования в России.

**Таблица 3. Число и объем действующих фондов венчурного капитала и прямого/частного финансирования (по годам, 2015–2020)<sup>11</sup>**

Показатель	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Число PE&VC фондов	258	245	248	249	242	247
Объем PE&VC фондов (млн долл.)	21 727	19 051	19 696	20 251	21 057	21 127

В России совокупная капитализация венчурных фондов на начало 2021 года достигла \$21,5 млрд, порядка половины совокупного объема венчурных фондов представлен капиталом частных инвесторов. В реальный сектор чаще вкладываются фонды с государственным капиталом. Наиболее крупные инвестиции осуществлены Российским фондом прямых инвестиций (РФПИ) (948 млн долл., или 80% объема). По числу инвестиций лидерство у Фонда развития интернет-инициатив (ФРИИ) (49% сделок, порядка 122 млн долл.). Российский рыночный сегмент венчурного капитала представлен в секторах IT, телекоммуникаций, облачных технологий, программного обеспечения и игр; государственная грантовая поддержка венчурной экосистемы приходится на промышленные проекты и биотехнологии. Действуют около 180 фондов, порядка 90% вложений которых приходится на IT-сектор: в 2015 году было 97 сделок на сумму \$205,9 млн, в 2016 г. — 110 сделок, \$149 млн. Данные по числу и объемам венчурных инвестиций в сектор информационно-коммуникационных технологий за период 2017–2020 гг. представлены в Таблице 4.

<sup>11</sup> Составлено авторами на основе: Обзор российского рынка прямых и венчурных инвестиций 2020 // РАВИ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rvca.ru/upload/files/lib/RVCA-yearbook-I-2020-Russian-PE-and-VC-market-review-ru.pdf> (дата обращения: 16.12.2020).

**Таблица 4. Число и объем VC-инвестиций в секторе ИКТ  
(по полугодиям, 2017–2020 гг.)<sup>12</sup>**

Показатель	2017		2018		2019		2020
	I полугодие	II полугодие	I полугодие	II полугодие	I полугодие	II полугодие	I полугодие
<b>Объем (млн долл.)</b>	32	47	27	90	29	46	20
<b>Число</b>	61	67	64	77	43	26	18

2020 год прошел под знаком мировой пандемии COVID-19. Последствия этих событий и их масштаб еще предстоит оценить, поскольку инвестиционные процессы обладают известной инерционностью. Но уже в первом полугодии 2020 года в статистику российских аналитиков было включено 5 новых фондов прямых и венчурных инвестиций. Общее число действующих VC-фондов достигло 181. Интересно отметить, что только 2 новых фонда можно отнести к российским, остальные — это зарубежные фонды, осуществившие инвестиции в российские компании<sup>13</sup>.

Аналитики российского рынка венчурных инвестиций считают, что кризис 2020 года «не оказал существенного влияния на деятельность венчурных инвесторов. Для большей части он стал скорее своеобразным стимулом развития: треть открыла для себя новые ниши для инвестиций, 12% увеличили объем инвестиций»<sup>14</sup>. 85% респондентов исследования в 2020 году совершили новые инвестиции, почти две трети находятся в инвестиционной фазе. В исследовании отмечается, что главным драйвером роста рынка стали инвестиции «бизнес-ангелов» на ранних стадиях инвестиционного цикла. В качестве второго важного фактора они отмечают активную интеграцию российских игроков в международный рынок (около 57% инвесторов относят себя к международным игрокам). Третья тенденция российского венчурного рынка этого года заключается в снижении позиций крупных российских IT-компаний среди покупателей проектов. Однако эту тенденцию аналитики объясняют растущей диджитализацией практически всех сфер нашей жизни, что заставляет компании искать новые возможности для роста. «Лишь 5% опрошенных отметили, что пандемия COVID-19 заставила их сократить объем инвестиций, в то время

<sup>12</sup> Составлено авторами на основе: Обзор российского рынка прямых и венчурных инвестиций 2020 // РАВИ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rvca.ru/upload/files/lib/RVCA-yearbook-I-2020-Russian-PE-and-VC-market-review-ru.pdf> (дата обращения: 16.12.2020).

<sup>13</sup> Исследование российского рынка венчурных инвестиций, 2020 // РБК [Электронный ресурс]. URL: [https://www.rvc.ru/upload/iblock/591/VB2020\\_Report.pdf](https://www.rvc.ru/upload/iblock/591/VB2020_Report.pdf) (дата обращения: 22.02.2021).

<sup>14</sup> Там же.

как треть инвесторов, напротив, обратили внимание на новые ниши. Почти у половины респондентов сумма вложений за последний год выросла, и большинство участников рынка прогнозируют дальнейшее увеличение инвестиционной активности в 2021 год»<sup>15</sup>. Очевидно, что фактором роста венчурного рынка, как одного из ярких катализаторов инновационной активности, и всей национальной экономики является гибкость финансового и интеллектуального капитала.

### ***Заключение***

Механизм воспроизводства венчурного капитала в национальной экономике должен быть адекватен вызовам, проблемам и задачам, стоящим перед государством при переходе к расширенному инновационному воспроизводству. Необходима систематизация государственной поддержки рынка венчурного капитала по уровням управления (от нано до глобального) и структурированность внутри каждого уровня с точки зрения значимости и степени обобщения, направленность на формирование мотивационных механизмов перехода к инновационно-расширенному воспроизводству.

С целью адресного применения мер стимулирования венчурного капитала необходимо законодательно определить:

- 1) границы (только венчурный рынок; венчурный рынок + венчурная экосистема; венчурный рынок + венчурная экосистема + экспорт + закупки);
- 2) объекты инвестирования (государственные приоритеты в части техники и технологий научно-технологического развития и национальной безопасности);
- 3) режим привлечения инвестиций от участников кредитно-финансового рынка (негосударственные пенсионные фонды, страховые компании и т.д.), деятельность которых определяется нормативами национального мегарегулятора;
- 4) национальные стандарты, гармонизированные с международными, позволяющие снизить риски и расширить возможности привлечения институциональных и неинституциональных инвесторов, в том числе иностранных;

---

<sup>15</sup> Исследование российского рынка венчурных инвестиций, 2020 // РВК [Электронный ресурс]. URL: [https://www.rvc.ru/upload/iblock/591/VB2020\\_Report.pdf](https://www.rvc.ru/upload/iblock/591/VB2020_Report.pdf) (дата обращения: 22.02.2021).

- 5) элементы и функции венчурной инфраструктуры как платформы реализации государственной инновационной политики и необходимого условия воспроизводства венчурного капитала;
- 6) методы стимулирования венчурных инвестиций и высококвалифицированных специалистов (в том числе зарубежных) для технологических стартапов инструментами налоговых, бюджетных, социальных и прочих преференций;
- 7) меры антимонопольного регулирования и контроля за расходованием средств государственного венчурного капитала в процессе разработки и реализации приоритетных инновационных проектов;
- 8) алгоритмы использования государственно-частного партнерства как специфического формата вовлечения венчурного капитала в высокорискованные инновационные проекты.

Таким образом, переход к инновационному типу развития экономики предполагает формирование новых инновационно-структурно-воспроизводственных отношений на основе сочетания государственных и рыночных регуляторов, критерием эффективности которых (отношений) должны стать инновационность развития и качество социодинамики. Государство, выступающее в качестве заказчика инновационного продукта, должно выстроить механизмы стимулирования для трансформации сбережений населения в венчурный капитал и его вовлечения в инновационно-расширенное воспроизводство. В качестве инвестора и обладателя капитала оно может взять на себя финансирование прикладных стартапов, прежде всего по ключевым и приоритетным для национальной экономики направлениям. На более поздних стадиях возможно вовлечение активов пенсионных фондов и страховых компаний, а также банков, инвестиции в рискованные активы которых строго регламентируются Базельскими соглашениями о капитале.

#### **Список литературы:**

- Кейнс Дж.М.* Общая теория занятости, процента и денег // Антология экономической классики: В 2 т. М.: Эконом, 1992.
- Мальтус Т.* Опыт о законе народонаселения. М.: К.Т. Солдатенков, 1895.
- Маркс К.* Капитал. Т. 2 // К. Маркс, Ф. Энгельс. Полное собрание сочинений. 2-е изд. Т. 24. М.: Издательство политической литературы, 1960.

Милль Дж.С. Основы политической экономии и некоторые аспекты их приложения к социальной философии. М.: Прогресс, 1980.

Нуреев Р.М. Теории развития: новые модели экономического роста (вклад человеческого капитала) // Вопросы экономики. 2000. № 9. С. 136–157.

Петти В. Экономические и статистические работы. Т. I–II. М.: Соцэкгиз, 1940.

Пороховский А.А. Политическая экономия современного кризиса // Главная книга о кризисе: сборник статей / под ред. А.В. Бугалина М.: Яуза: Эксмо, 2009. С. 47–58.

Рикардо Д. Начала политической экономии и налогового обложения. М.: Эконом, 1991.

Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: ЭКСМО, 2007.

Современные классики теории предпринимательства. Лауреаты Международной премии за вклад в исследования предпринимательства и малого бизнеса (1996–2010) / пер. с англ. под науч. ред. А.Ю. Чепуренко. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013.

Фельдман Г.А. К теории темпов народного дохода // Плановое хозяйство. 1928. № 11. С. 146–170.

Шумпетер Й.А. Теория экономического развития. М: Директмедиа Паблишинг, 2008

Arrow Kenneth J. The Economic Implications of Learning by Doing // The Review of Economic Studies. 1962. Vol. 29. Is. 3. P. 155–173. DOI: <https://doi.org/10.2307/2295952>.

Birch D. Sources of Job Growth and Some Implications // Jobs, Earnings, and Employment Growth Policies in the United States / ed. by J. Kasarda. Dordrecht: Springer, 1990. P. 71–76.

Domar E. Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment // Econometrica. 1946. Vol. 14. No. 2. P. 137–147. DOI: <https://doi.org/10.2307/1905364>.

Harrod R.F. An Essay in Dynamic Theory // Economic Journal. 1939. Vol. 49. No. 193. P. 14–33.

Kuznets S. National Income, 1929–1933 // NBER Working Paper. 1934. No. 49. URL: <https://www.nber.org/system/files/chapters/c2258/c2258.pdf>

Scherer F. Changing Perspectives on the Firm Size Problem // Innovation and Technological Change / ed. by Z. Acs, D. Audretsch. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991. P. 24–28.

Solow R.M. A Contribution to the Theory of Economic Growth // Quarterly Journal of Economics. 1956. Vol. 70. No. 1. P. 65–94.

Swan T. Economic Growth and Capital Accumulation // The Economic Record. 1956. No. 2. P. 334–361. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-4932.1956.tb00434.x>.

Wetzel W. The Informal Venture Capital Market: Aspects of Scale and Market Efficiency // Journal of Business Venturing. 1987. Vol. 2. Is. 4. P. 299–314. DOI: [https://doi.org/10.1016/0883-9026\(87\)90023-1](https://doi.org/10.1016/0883-9026(87)90023-1).

Дата поступления: 01.03.2021

#### References:

- Arrow Kenneth J. (1962) The Economic Implications of Learning by Doing. *The Review of Economic Studies*. Vol. 29. No. 3. P. 155–173. DOI: <https://doi.org/10.2307/2295952>.
- Birch D. (1990) Sources of Job Growth and Some Implications. In: Kasarda J. (ed.) *Jobs, Earnings, and Employment Growth Policies in the United States*. Dordrecht: Springer. P. 71–76.
- Domar E. (1946) Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment. *Econometrica*. Vol. 14. No. 2. P. 137–147. DOI: <https://doi.org/10.2307/1905364>.
- Fel'dman G.A. (1928) K teorii tempov narodnogo dokhoda [To the issue of population income rate]. *Planovoye khozyaystvo*. No. 11. P. 146–170.
- Harrod R.F. (1939) An Essay in Dynamic Theory. *Economic Journal*. No. 49. P. 14–33.
- Keyns Dzh.M. (1992) The General Theory of Employment, Interest and Money. *Antologiya ekonomicheskoy klassiki: V 2 t.* Moscow: Ekonom.
- Kuznets S. (1934) National Income, 1929–1933 // *NBER Working Paper*. No. 49. URL: <https://www.nber.org/system/files/chapters/c2258/c2258.pdf>.
- Malthus T. (1985) *An Essay on the Principle of Population*. Moscow: K.T. Soldatenkov.
- Marks K. (1960) Das Kapital. Vol. 2. In: K. Marks, F. Engels. *Polnoye sobraniye sochineniy*. Vol. 24. Moscow: Izdatel'stvo politicheskoy literatury.
- Mill J.S. (1980) Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosophy. Moscow: Progress.
- Nureyev R.M. (2000) Teorii razvitiya: novyye modeli ekonomicheskogo rosta (vklad chelovecheskogo kapitala) [Theories of development: new models of economic growth (input of human capital)]. *Voprosy ekonomiki*. No. 9. P. 136–157.
- Petty W. (1940) *Ekonomicheskiye i statisticheskiye raboty. T. I–II* [Economic and statistic works. Vol. I–II]. Moscow: Sotsekgiz.
- Porokhovskiy A.A. (2009) Politicheskaya ekonomiya sovremennogo krizisa [Political 'conomy of modern crisis]. *Glavnaya kniga o krizise: sbornik statey*. Ed. by Buzgalin A.V. Moscow: Yauza: Eksmo. P. 47–58.
- Ricardo D. (1991) *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Moscow: Ekonom.

Scherer F. (1991) Changing Perspectives on the Firm Size Problem. In: Acs Z., Audretsch D. (eds.) *Innovation and Technological Change*. Ann Arbor: University of Michigan Press. P. 24–28.

Shumpeter Y.A. (2008) *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*. Moscow: Direktmedia Publishing.

Smit A. (2007) *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Moscow: EKSMO.

Solow R.M. (1956) A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 70. No. 1. P. 65–94.

*Sovremennyye klassiki teorii predprinimatel'stva*. Laureaty Mezhdunarodnoy premii za vklad v issledovaniya predprinimatel'stva i malogo biznesa (1996–2010) (2013) [Modern classics of entrepreneurship theory. Laureates of International award on input in researches of entrepreneurship and small business]. Chepurenko A.YU. (ed.). Moscow: Izd. dom Vysshey shkoly ekonomiki.

Swan T. (1956) Economic Growth and Capital Accumulation. *The Economic Record*. No. 2. P. 334–361. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-4932.1956.tb00434.x>.

Wetzel W. (1987) The Informal Venture Capital Market: Aspects of Scale and Market Efficiency. *Journal of Business Venturing*. Vol. 2. Is. 4. P. 299–314. DOI: [https://doi.org/10.1016/0883-9026\(87\)90023-1](https://doi.org/10.1016/0883-9026(87)90023-1).

Received: 01.03.2021