
ISSN 2070-1381

Сетевой научный журнал

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЭЛЕКТРОННЫЙ ВЕСТНИК



2021 г. №84



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



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

Проблемы управления: теория и практика

Administrative problems: theory and practice

Осипов И.В. 23

Суверенитет как символ единства Российского государства

Osipov I.V.

Sovereignty as a Symbol of the Russian State Unity

Русин Д.О. 41

Политика первых лет царствования Николая II на страницах дневника графа Шереметева

Rusin D.O.

Nicholas II's Reign First Years in the Pages of Count Sheremetev Diary

Хованов А.В., Минчина О.А. 62

Черный список или черный пиар? Контрмаркетинг в СМИ на примере лекарственных препаратов группы кишечных адсорбентов

Khovanov A.V., Minchina O.A.

Blacklist or Black PR? Counter-Marketing of Intestinal Adsorbents in the Media

Экономические вопросы управления

Economic questions in administration

Курдин А.А., Пух С.В. 85

Особенности промышленной политики в российской атомной отрасли

Kurdin A.A., Pikh S.V.

Features of Industrial Policy in the Russian Nuclear Industry

Сажина М.А., Ильина А.А. 109

Национальная инновационная система в условиях дестабилизации экономики

Sazhina M.A., Ilina A.A.

National Innovation System in Conditions of Economic Destabilization

Уваров Д.А. 129

Экономический эффект от государственных закупок отечественных биоаналогов на рынке моноклональных антител в России

Uvarov D.A.

Economic Effect of Biosimilars Government Procurement on the Monoclonal Antibody Market in Russia

Социология управления

Management sociology

Григорьева Н.С. 147

Граждане и общество в условиях пандемии COVID-19: общественные интересы versus личная свобода

Grigorieva N.S.

Citizens and Society in the face of COVID-19 Pandemic: Public Interest versus Individual Freedom

Шпакова Р.Н.

165

Ожидаемая продолжительность жизни при рождении как целевой показатель в национальных проектах и региональных стратегиях социально-экономического развития

Shpakova R.N.

Life Expectancy at Birth as a Target in National Projects and Regional Socio-Economic Development Strategies

Стратегия цифровой экономики

Digital economy strategies

Авилкина С.В.

187

Повышение квалификации государственных гражданских служащих субъектов РФ в условиях цифровизации

Avilkina S.V.

Professional Development of State Civil Servants of the Russian Federation Subjects in the Context of Digitalization

Евтянова Д.В.

207

Искусственные нейронные сети как инструмент планирования экономического развития

Evtyanova D.V.

Artificial Neural Networks as a Tool for Economic Development Planning

Корецкий А.С.

221

Принципы формирования цифровой экосистемы управления процессами на основе бизнес-модели

Koretsky A.S.

Principles of Forming Digital Ecosystem of Process Management Based on Business Model

Крылова Д.В., Максименко А.А.

241

Использование искусственного интеллекта в вопросах выявления и противодействия коррупции: обзор международного опыта

Krylova D.V., Maksimenko A.A.

Using Artificial Intelligence in Corruption Discernment and Counteraction: International Experience Review

Купряшин Г.Л., Шрамм А.Е.

256

О перспективах третьей волны парадигмы цифрового государственного управления

Kupryashin G.L., Schramm A.E.

On the Outlook for the Third Wave of Digital Era Governance

Леонтьева Л.С., Кудина М.В., Воронов А.С., Сергеев С.С.

277

Формирование национального цифрового суверенитета в условиях дифференциации пространственного развития

Leontieva L.S., Kudina M.V., Voronov A.S., Sergeev S.S.

Creating National Digital Sovereignty in the Context of Spatial Development Differentiation

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

Осипов И.В.

Суверенитет как символ единства Российского государства¹

Осипов Игорь Вячеславович — стажер-исследователь, кафедра управления в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: igorosipov2020@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: [7630-7689](https://elibrary.ru/7630-7689)

ORCID ID: [0000-0001-7697-1629](https://orcid.org/0000-0001-7697-1629)

Аннотация

Статья посвящена анализу принципа суверенитета как одного из ключевых символов постсоветской российской государственности. Провозглашенный 12 июня 1990 г. суверенитет был использован в качестве ключевого элемента при формировании российской государственной системы еще до распада СССР. В то же время этот принцип, взятый на вооружение автономными республиками, стал угрозой для целостности самой России. Понимаемый по-разному, обоюдоострый, используемый в политических ситуациях для обоснования различных позиций принцип суверенитета предстает не только как государственно-правовой, но и символический феномен, способный совмещать в себе различные трактовки и значения. На протяжении всего периода новейшей истории суверенитет остается одним из сложных и противоречивых аспектов развития российской государственности. В современных условиях к государственному суверенитету вновь обращено повышенное внимание в связи с внесением поправок в Конституцию и заявлениями руководства страны о необходимости защиты и укреплении суверенитета Российской Федерации. В статье подробно исследуется период, когда принцип суверенитета стал предметом острых дискуссий, касавшихся вопроса о федеративном устройстве страны при разработке проекта Конституции в 1993 г. Именно в тот период, казалось бы, был решен вопрос о неделимости государственного суверенитета путем принятия нового основного закона. Исследование опирается на анализ материалов, связанных с процессом выработки Конституции 1993 г. Автор приходит к выводу о том, что символическая сторона суверенитета требует к себе особого внимания. Сочетая в себе различные смыслы и вызывая разнообразные ассоциации, единый суверенитет российского государства представляет собой сложный феномен.

Ключевые слова

«Парад суверенитетов», Конституция, политический символ, суверенитет, федерализм.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-23-40

Osipov I.V.

Sovereignty as a Symbol of the Russian State Unity²

Igor V. Osipov — Research Intern, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: bonafid74@gmail.com

ORCID ID: [0000-0001-7697-1629](https://orcid.org/0000-0001-7697-1629)

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 20-011-32299.

² The reported study was funded by RFBR and EISR, project number 20-011-32299.

Abstract

The article considers sovereignty as one of the key symbols of post-Soviet Russian statehood. The sovereignty proclaimed on June 12, 1990 became a key element for the Russian state system formation even before the collapse of the USSR. At the same time, the sovereignty adopted by the autonomous republics has become a threat to the Russia integrity. Understood in different ways, double-edged, used in political situations to justify different positions, sovereignty appears not only as a state and legal, but also a symbolic phenomenon combining different interpretations and meanings. Throughout the entire period of modern history, sovereignty remains one of the complex and contradictory phenomena of Russian statehood. In modern conditions, increased attention is again paid to state sovereignty in connection with the constitutional amendments of 2020 and the stated need to protect and strengthen the Russian Federation sovereignty. The article examines in detail the period when sovereignty became one of the key points of the federal structure discussion of drafting the Russian Constitution in 1993. During this period the issue of the state indivisibility sovereignty was seemingly resolved by adopting a new Constitution. The research is based on the constitutional process materials and uses the historical and genetic method. As a result, the author comes to the conclusion that the symbolic side of sovereignty requires special attention because of the unified sovereignty of the Russian state combining many meanings and associations is a multi-complex phenomenon.

Keywords

Parade of sovereignties, The Constitution of the Russian Federation, political symbols, sovereignty, federalism.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-23-40

Введение

В конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. на территории Советского Союза произошли глубокие трансформации: коренное переустройство системы государственного устройства, расформирование союзного государства, составные части которого начинают расширять свою автономию и добиваться более широкого уровня самоуправления, декларировать свой суверенитет. Именно в этот период суверенитет становится не только государственно-правовой категорией, но и целью политической деятельности, символом определенной тенденции развития. Широко известны речевые обороты этого периода: «парад суверенитетов», «берите суверенитета столько, сколько проглотите». Это маркеры, знаковые для периода, в котором они появились, несли в себе символический капитал, способный трактоваться многогранно и неоднозначно.

Подобную особенность политического процесса отмечал основоположник теории политики как символического действия [Малинова 2012, 5] М. Эдельман, говоря о том, что «практически любой политический акт, вызывающий споры, обречен служить конденсирующим символом. Он вызывает политическое успокоение или возбуждение, ибо символизирует уверенность или угрозу» [Edelman 1972, 6]. По справедливому замечанию М. Эдельмана, анализ взаимосвязей между политическими символами и политическим поведением способствует пониманию функций символов и проникновению в суть процесса изменения политических познаний и действий [Edelman 1971, 2]. О многозначности символа и о его способности включать в себя разные ассоциации пишет российский политолог В.Н. Ефремова [Ефремова 2015, 52].

В рамках настоящего исследования рассматривается история использования суверенитета и его символических свойств в начальный период формирования современного российского государства. Особую актуальность этому вопросу придал процесс внесения поправок в Конституцию в 2020 г.

Во время своего выступления перед Федеральным Собранием Президент России В.В. Путин, вынося на обсуждение ряд конституционных поправок, отметил, что «Россия может быть и оставаться Россией только как суверенное государство. Суверенитет нашего народа должен быть безусловным»³. Необходимость укрепления и защиты суверенитета стала основным лозунгом конституционной кампании⁴. В результате в обновленном тексте Конституции появилась норма, согласно которой «Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности»⁵.

В 2020 г. исполнилось 30 лет со дня принятия Декларации о государственном суверенитете. В 2000 г. в годовщину принятия этого документа В.В. Путин в своей речи охарактеризовал принятие Декларации о государственном суверенитете как событие, завершившее эпоху, а десятилетие — как прошедшее «под знаком строительства подлинного федерализма». Президент отметил, что «мы не всегда были последовательны, не все могли предвидеть. Теперь мы понимаем, что государственное строительство требует постоянного внимания и огромной ответственности»⁶.

Последовательность далеко не всегда была свойством новой российской власти, особенно в первые годы. Ее первый символ — суверенитет республики, объявленный российским руководством, стал опасным оружием в борьбе не только за самостоятельное существование в условиях трансформации союзного государства, но и за сохранение государственного единства в начальный период новой российской государственности. В этой связи стоит более подробно посмотреть, какие тенденции складывались в тот период.

³ Послание Президента Федеральному Собранию // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 29.11.2020).

⁴ Как люди скажут — так и будет // Российская газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2020/03/13/samy-znachimye-popravki-v-konstituciiu-vyzvavshie-naibolshij-interes-v-obshchestve.html> (дата обращения: 29.11.2020).

⁵ Конституция Российской Федерации // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 29.11.2020).

⁶ Выступление на торжественном приеме по случаю Дня принятия Декларации о государственном суверенитете России // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21465> (дата обращения: 29.11.2020).

Суверенитет и формирование новой российской государственности

Несмотря на существование ст. 68 Конституции РСФСР (1978 г.), в которой было указано, что Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика — суверенное советское социалистическое государство⁷, курс, взятый российскими демократами во главе с Б.Н. Ельциным на суверенизацию, подразумевал собой нечто совершенно другое, отличное от прежнего прописанного суверенитета.

В своей программной речи 22 мая 1990 г. перед избранием председателем Верховного совета РСФСР Б.Н. Ельцин предложил в качестве одного из путей выхода из кризиса «обеспечение реального народовластия в России» посредством «обеспечения реального суверенитета России...»⁸. Суверенитет был упомянут в нескольких аспектах — государственный, политический, экономический. При изложении взгляда на хозяйственную самостоятельность предприятий Ельцин высказался следующим образом: «Самый главный первичный суверенитет в России — это человек, его права. Дальше — предприятие, колхоз, совхоз... — вот где должен быть первичный и самый сильный суверенитет»⁹.

Б.Н. Ельцин обозначил необходимость принятия не только Декларации о суверенитете, но и Закона о суверенитете России в составе обновленного Союза. Помимо этого, среди числа первоочередных актов конституционной реформы были названы законы о реальной экономической самостоятельности предприятий и организаций, о суверенитете автономий, об экономической самостоятельности регионов и областей, а также подготовка проекта «Федеративного договора, регулирующего отношения внутри Федерации»¹⁰.

Государственный суверенитет РСФСР был провозглашен Первым Съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. В принятой Декларации было указано, что суверенитет РСФСР — это естественное и необходимое условие существования государственности России, имеющей многовековую историю, культуру и сложившиеся традиции¹¹.

⁷ Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апреля 1978 г. // Сайт Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/5478721/ (дата обращения: 29.11.2020).

⁸ Ельцин Б.Н. Текст выступления Ельцина Б.Н. на I Съезде народных депутатов РСФСР 22 мая 1990 г. (правленая стенограмма). Л. 135 // Ельцин Центр [Электронный ресурс]. URL: <https://yeltsin.ru/archive/paperwork/8610/> (дата обращения: 29.11.2020).

⁹ Там же. Л. 140.

¹⁰ Ельцин Б.Н. Текст к выступлению Ельцина Б.Н. на I съезде народных депутатов РСФСР (О положении в России и первоочередных мерах по выводу ее из кризиса) 25 мая 1990 г. Л. 152 // Ельцин Центр [Электронный ресурс]. URL: <https://yeltsin.ru/archive/paperwork/9237> (дата обращения: 29.11.2020).

¹¹ Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 июня 1990 г. // Сайт Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://constitution.garant.ru/act/base/10200087/> (дата обращения: 29.11.2020).

Принятие Декларации полагалось не только как начало переустройства государственной системы России, но и наделялось символическим значением. Со стороны российского руководства заявлялось о том, что данный акт позволил миллионам россиян «подумать о своих исторических корнях. Слово “Родина” из довольно абстрактного понятия стало вполне конкретным — “Россия”»¹². С принятием Декларации начинается создание «государственности России, государственности Российской республики»¹³. Были начаты попытки конструирования символического сопровождения новых государственных основ, в ряду которых придание 12 июня статуса главного праздника «новой России», изначально получившего название День независимости России (с 1998 г. — День России) [Ефремова 2014, 89–92]. Как отмечает профессор Сиднейского университета Грем Гилл, все политические режимы создают и используют символы в управлении [Gill 2013, 2]. Однако попытка наполнить праздник 12 июня символическим капиталом не была успешной, и задуманные цели не были достигнуты [Smith 2002].

В научной и публицистической литературе период начала 90-х гг. именуют «парадом суверенитетов» [Лактионова 2016, 245]. Существует подразделение этого периода на этапы. В первую очередь выделяется «парад суверенитетов» союзных республик, далее — автономных республик в составе Российской Федерации [Скворцов 2017, 104]. В качестве третьего этапа «парада суверенитетов» выделяются движения среди отдельных народов в полиэтнических республиках России, начавших процесс национально-государственного строительства в 1990–1992 гг. [Тарасова, Шашонков 2020, 138].

Однако Российская Федерация была в этом процессе не первая. В 1988–1989 гг. о своем суверенитете заявили прибалтийские республики, входившие в состав СССР. После принятия Декларации РСФСР процесс суверенизации продолжился и получил распространение не только на территории других союзных республик, но и на территории российских автономных республик.

¹² Ельцин Б.Н. Текст к выступлению Ельцина Б.Н. на 1-ом съезде народных депутатов РСФСР: «О положении в России и первоочередных мерах по выводу ее из кризиса» 25 мая 1990 г. Л. 103 // Ельцин Центр [Электронный ресурс] URL: <https://yeltsin.ru/archive/paperwork/8609/> (дата обращения: 29.11.2020).

¹³ Ельцин Б.Н. Текст к выступлению Ельцина Б.Н. на 1-ом съезде народных депутатов РСФСР: «О положении в России и первоочередных мерах по выводу ее из кризиса» 25 мая 1990 г. Л. 104 // Ельцин Центр [Электронный ресурс] URL: <https://yeltsin.ru/archive/paperwork/8609/> (дата обращения: 29.11.2020).

Суверенитет становится ключевым звеном борьбы за власть и управление в динамично трансформирующемся государстве. В стремлении к большей самостоятельности от союзного руководства российская власть использовала в качестве главного лозунга именно суверенитет и необходимость соблюдения суверенных прав республики. Этот лозунг подхватили автономные республики в составе Российской Федерации.

Ярким лозунгом, символизирующим этот период, стала фраза Б.Н. Ельцина, произнесенная им в своих поездках в Татарстан и Башкортостан: «Берите суверенитета столько, сколько вы его сможете проглотить»¹⁴. 15 августа 1990 г. во время выступления на многотысячном митинге в г. Стерлитамаке Ельцин заявил: «...вы возьмите ту долю власти, которую сами сможете «проглотить». И мы согласимся с этой вашей волей, с этим решением. Мы не будем ни в коем случае препятствовать этим решениям»¹⁵.

Тогда же на встрече с руководителями и представителями деловых кругов Свердловской области прозвучали вопросы о статусе и полномочиях города Свердловск и Свердловской области, о необходимости принятия «Декларации о самостоятельности города Свердловска как субъекта Федерации Российской республики»¹⁶. Отвечая на это предложение, Б.Н. Ельцин озвучил планируемую схему выстраивания властных структур по цепочке делегирования полномочий «снизу вверх»: «Район берет себе и делегирует городу, город берет себе и делегирует области, область берет себе и делегирует республике. И только после этого разделения властей мы должны заключить внутри России федеративный договор, где бы участвовали все республики и области, по горизонтали»¹⁷. Данная схема аналогична ранее озвученному подходу, где наибольшим суверенитетом обладает человек.

¹⁴ Борис Ельцин: «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить» // Ельцин Центр [Электронный ресурс] URL: <https://yeltsin.ru/news/boris-elcin-berite-stolko-suverineteta-skolko-smozhete-proglotit/> (дата обращения: 29.11.2020).

¹⁵ Ельцин Б.Н. Текст выступления Б.Н. Ельцина во время визита в г. Стерлитамак на площади с козырька ДСК на многотысячном митинге 15 августа 1990 г. // Ельцин Центр [Электронный ресурс]. URL: <https://yeltsin.ru/archive/paperwork/9496/> (дата обращения: 29.11.2020).

¹⁶ Стенограмма встречи Б.Н. Ельцина с руководителями области и деловыми кругами г. Свердловска 15 августа 1990 г. // Ельцин Центр [Электронный ресурс] URL: <https://yeltsin.ru/archive/paperwork/9506/> (дата обращения: 29.11.2020).

¹⁷ Там же. Л. 120.

Однако провозглашение суверенитетов началось с автономных республик. Первым был провозглашен суверенитет Северо-Осетинской Автономной Советской Социалистической Республики¹⁸. На фоне последовавших принятий деклараций о суверенитете автономными республиками особо выделились Татарстан и Чечня.

В Татарстане, как и в остальных автономных республиках, был провозглашен государственный суверенитет и осуществлено преобразование в Татарскую Советскую Социалистическую Республику — Республику Татарстан. Однако для Татарстана этот акт стал началом несколько иного суверенного пути. Как отмечает российский политолог Л.В. Сагитова, суверенитет «приобрел в Татарстане в период подъема национализма статус национального символа и стал стержнем символической политики республиканской элиты»¹⁹.

Действия властей Татарстана стали поводом для обращения в Конституционный Суд РСФСР, который, в частности, отметил, что, в отличие от подобных деклараций других республик в составе РСФСР, Декларация о государственном суверенитете Республики Татарстан совершенно не упоминает о том, что Республика Татарстан находится в составе РСФСР²⁰. Некоторые действия властей Татарстана были признаны не соответствующими действующей Конституции РСФСР. Однако это не помешало 22 марта 1992 г. проведению референдума в республике по вопросу: «Согласны ли Вы, что Республика Татарстан — суверенное государство, субъект международного права, строящее свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров?»²¹.

Важной страницей государственного строительства стало подписание так называемого Федеративного договора 31 марта 1992 г. Как известно, было подписано три договора о разграничении предметов ведения и полномочий, один из которых между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации. В преамбуле этого документа была включена ссылка на тексты Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации и Деклараций о государственном суверенитете республик в составе Российской Федерации²². Республика Татарстан не подписала Федеративный договор, а 6 ноября 1992 г. приняла собственную Конституцию.

¹⁸ Декларация о государственном суверенитете Северо-Осетинской АССР // Российский правовой портал [Электронный ресурс]. URL: <https://constitutions.ru/?p=2923> (дата обращения: 29.11.2020).

¹⁹ Сагитова Л.В. Политика идентичности и ее акторы в условиях социальной трансформации в Республике Татарстан: дис... докт. полит. наук. Калининград, 2019. С. 148.

²⁰ Постановление Конституционного Суда РСФСР от 13.03.1992 N П-РЗ-I // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1675704/> (дата обращения: 29.11.2020).

²¹ Татарстан вышел из России... Почти // Ельцин Центр [Электронный ресурс]. URL: http://www.yeltsincenter.ru/author_comment/release/tatarstan-vyshel-iz-rossii-pochti (дата обращения: 29.11.2020).

²² Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации (Москва, 31 марта 1992 г.) // Сайт Конституции Российской Федерации

Развитие процессов государственного строительства в Татарстане способствовало росту тревожности в федеральном центре. Аналитики отмечали, что суверенизация в Татарстане активизирует дезинтеграционные процессы в остальных бывших российских автономиях, которые «грозят приобрести новое качество в связи с начавшимся процессом образования конфедерации тюркских и финно-угорских государств в Поволжье и на Урале, объединяющей наиболее «конфликтоопасные автономии» и региональные ассоциации²³.

В президентской команде первые тревожные опасения по поводу роста сепаратизма и возможности столкновений на межнациональной почве появились уже к концу 1990 г. В.Б. Исаков, занимавший тогда пост председателя Совета Республики Верховного Совета РСФСР, в письме Б.Н. Ельцину, отмечая, что руководители автономий озабочены лишь повышением своего статуса, предложил в качестве одной из мер по сдерживанию угрозы приостановить на переходный период (2 года) реализацию Деклараций о суверенитете и всех решений об одностороннем изменении своего статуса²⁴.

Среди возникших тенденций особо проявилась начавшаяся гонка «обделенных привилегиями краев и областей» «за упущенным» и попытка «сравняться в полномочиях с республиками или получить статус республики»²⁵. Фиксировался рост национального и регионального сепаратизма, который мог стать опасным катализатором для разрушения российской государственности по образцу Советского Союза в новой модификации: роль союзных республик занимают бывшие автономные республики, а на месте этнических меньшинств — русское население²⁶.

[Электронный ресурс]. URL: <http://constitution.garant.ru/act/federative/170280/> (дата обращения: 29.11.2020).

²³ О ситуации в Республике Татарстан // Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 10115. Оп. 1. Ед. хр. 377. Л. 5–6.

²⁴ Исаков В.Б. Записка об обстановке в стране (...мы можем прийти к развалу более опасному, чем Союз...) // Ельцин Центр [Электронный ресурс]. URL: <https://yeltsin.ru/archive/paperwork/9483/> (дата обращения: 29.11.2020).

²⁵ Аналитическая справка «Федерализм и российская государственность» // Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 10115. Оп. 1. Ед. хр. 472. Л. 9.

²⁶ Там же. Л. 10.

В государственно-правовом управлении Администрации Президента Российской Федерации, анализируя данные процессы, отмечали, что после «слома коммунистической унитарной государственности пробуждение местных интересов проходит крайне болезненно». Только рабочая рыночная экономика может «служить гарантией от экзотических изысков вроде регионального хозрасчета или опасных политических шалостей в виде абсолютного суверенитета республики, области, города»²⁷.

Обратившись к анализу мирового опыта, аналитики Центра оперативной информации Администрации Президента пришли к выводу о том, что почти все федеративные государства не имеют в качестве своих составных частей суверенные государства, при этом «субъекты федераций в руководстве своей внутренней жизнью обладают большой самостоятельностью»²⁸.

Дискуссии о суверенитете субъектов в ходе Конституционного совещания

Вопросы формирования административно-территориального устройства актуализировались в связи с активизацией конституционного процесса в мае 1993 г. Напомним, что с 1990 г. продолжалась разработка проекта Конституции Конституционной комиссией, председателем которой являлся Президент Б.Н. Ельцин. После апрельского референдума 1993 г. «о доверии Президенту» Б.Н. Ельцин вынес на широкое обсуждение совершенно иной конституционный проект, подготовленный за рамками Конституционной комиссии.

По вопросу закрепления норм о суверенитете проекты расходились. Завершить разработку и представить итоговый проект Конституции предполагалось в рамках работы Конституционного совещания, открывшегося 5 июня 1993 г. Однако именно на заседаниях собранных групп обострились проблемы федеративного устройства Российского государства. Работа Конституционного совещания была построена путем рассмотрения двух конституционных проектов в рамках пяти созданных групп. Наиболее острая дискуссия по вопросам суверенитета и равноправия субъектов развернулась в группе представителей органов государственной власти субъектов.

²⁷ Аналитическая записка «Об изменении государственно-территориального статуса субъектов Федерации России» // Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 10115. Оп. 1. Ед. хр. 974. Л. 10–11.

²⁸ Аналитическая справка «Административно-государственное устройство России: Центр и регионы», подготовленная Центром оперативной информации Администрации Президента от 02.04.1993 г. // Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 10115. Оп. 1. Ед. хр. 664. Л. 37.

Проблематика о суверенитете состояла из двух вопросов: содержание формулировок о суверенитете Российской Федерации и о суверенитете республик. Первый вопрос не дебатировался столь остро. Как отмечалось выше, в двух конституционных проектах было два разных подхода к обозначению государственного суверенитета. В ст. 1 проекта Конституции Конституционной комиссии было закреплено: «Российская Федерация — Россия есть суверенное, правовое, демократическое, федеративное, социальное государство. Носителем суверенитета и единственным источником государственной власти Российской Федерации является ее многонациональный народ»²⁹. При обсуждении вопроса о включении в ст. 1 понятия «суверенное государство» в группе представителей местного самоуправления председатель группы Ю.Ф. Яров, занимавший тогда пост заместителя Председателя Совета Министров, отметил: «А есть не суверенные государства? Конечно, нет, если это государство. Другое дело, какой суверенитет у него? Разный может быть». На этом соответствующее предложение было отклонено большинством голосов членов группы³⁰.

Суверенитет республик стал одним из камней преткновения для хода Конституционного совещания. В ходе пленарного заседания заместитель Председателя Верховного Совета Н.Т. Рябов обратил внимание на то, что представители республик указывают в числе недостатков конституционных проектов на отсутствие определения понятия республик в составе Российской Федерации как суверенных государств³¹.

Поиск оптимальной модели федеративного устройства отягощался не только разным подходом к вопросу о суверенитете республик, а также сложившимся неравноправием субъектов, грозящим быть закрепленным в новой Конституции. Суверенитет выступал одной из составных точек в противостоянии позиций. Однако были и те, кто действительно заявлял об опасности для целостности российского государства закреплять суверенитет республик как конституционную норму.

В ходе одного из заседаний группы представителей субъектов председательствующий группы С.М. Шахрай призвал к восприятию существующих «политических реалий» и указал на необходимость выработки «конституционно

²⁹ Проект Конституции Российской Федерации, подготовленный Конституционной комиссией, по состоянию на 5 мая 1993 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.). Т. 4: 1993 г. Книга вторая (май–июнь 1993 г.) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 64.

³⁰ Заседание группы представителей местного самоуправления по доработке проекта конституции Российской Федерации 8 июня 1993 г. // Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 3. 1995. С. 202.

³¹ Пленарное заседание Конституционного совещания 10 июня 1993 г. // Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 5. 1995. С. 369.

закрепляемого компромисса». Одним из промежуточных вариантов стал следующий подход: «Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю территорию России. Российская Федерация определяет и проводит свою внутреннюю и внешнюю политику, принимая Конституцию Российской Федерации и федеральные законы, имеющие верховенство на всей территории Российской Федерации». Республика определяется как суверенное государство в составе Российской Федерации, при этом «суверенитет республики в составе Российской Федерации не абсолютен. Этот суверенитет означает полноту власти, независимость за исключением того, что российская Конституция с Федеративным договором оставила за Россией суверенитет в целом»³². Таким образом, в тексте проекта появилась формулировка: «Республика — суверенное государство в составе Российской Федерации»³³.

Многие участники Конституционного совещания выражали несогласие с данным вариантом. На заседании комиссии по доработке проекта Конституции начальник Государственно-правового управления Администрации Президента А.А. Котенков, возглавлявший рабочую группу секретариата Конституционного совещания по разработке Конституции, призывал не делать резких заявлений и не перекладывать «нынешнюю политическую ситуацию на реальные условия реализации этой Конституции, если она будет принята»³⁴.

Однако к компромиссу выработанный подход не привел. Несмотря на провозглашение в рамках Конституционного совещания готовности конституционного проекта к дальнейшему этапу рассмотрения на уровне субъектов федерации, проблема не была решена. «Не может быть суверенное государство в суверенном государстве», — заявляли некоторые участники Конституционного совещания³⁵.

В этот период Свердловская область приняла Декларацию о повышении конституционно-правового статуса. В документе говорилось, что «создание Уральской Республики преследует цель укрепления целостности Российской Федерации

³² Заседание группы представителей органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга по доработке проекта Конституции Российской Федерации. 13 июня 1993 г. // Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 7. 1995. С. 154.

³³ Там же. С. 160.

³⁴ Заседание рабочей комиссии по доработке проекта Конституции Российской Федерации (25 июня 1993 года) // Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 15. 1996. С. 96–97.

³⁵ Заседание группы представителей органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга по доработке проекта Конституции Российской Федерации. 13 июня 1993 г. // Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 15. 1996. С. 323.

и призвано служить усилению общероссийской единой государственности на основе реализации принципов федерализма, приемлемых для всех субъектов РФ»³⁶.

Глава администрации Свердловской области Э.Э. Россель подчеркивал: «Нам не нужен ни суверенитет, ни свои паспорта, знамена, герб, гимн, границы. Мы признаем гражданство и верховенство законов России. Но очень нужна экономическая и законодательная самостоятельность. Это даст возможность быстрее и менее болезненно реформировать экономику...»³⁷. Это желание отмежеваться от «суверенного пути» национальных республик отчетливо прослеживается в выступлениях руководителей региона. В разработанной Конституции Уральской Республики содержалось положение, согласно которому на территорию Уральской Республики распространяется государственный суверенитет Российской Федерации³⁸.

После силового разрешения конфликта между Президентом и Верховным Советом подготовка конституционного проекта перешла в заключительную стадию. Избавившись от политического противника и фактически сконцентрировав всю высшую власть в руках Президента, центральная власть больше не нуждалась в поддержке региональных властей, как прежде; почувствовав «силу», президентская команда решила снять наиболее болезненные вопросы в области федеративного устройства.

Во второй половине октября на втором этапе Конституционного совещания проблема суверенитетов республик была поднята вновь. Новый подход федерального центра изложил, выступая на заседании Государственной палаты Конституционного совещания, М.А. Митюков, председатель Комиссии законодательных предположений при Президенте Российской Федерации, отметив, что проблема суверенитетов «во многом обусловлена той концепцией национального самоопределения, которая считалась у нас господствующей в течение многих лет и во многом была обусловлена политической ситуацией, связанной с необходимостью децентрализации управления». Было найдено следующее решение: «от термина “суверенное федеративное государство Российской Федерации” необходимо уйти, поскольку всем ясно, что Российская Федерация — это суверенное государство, и записывать это в Конституции нет необходимости»; не использовать также понятие «суверенитет республик», поскольку «практически не могут существовать два суверенитета на одной территории». «Иначе понятие “суверенитет” будет доведено до абсурда, когда оно будет означать одно: развал государства. Поэтому мы решили от этих терминов уйти»³⁹.

³⁶ Декларация об изменении статуса Свердловской области от 01.07.1993 г. // Архив Ельцин-Центра. Ф. 7. Оп. 1. Ед. хр. 187. Л. 84–85.

³⁷ Россель Э.Э. Нам не нужен суверенитет // На смену! 1993. 4 августа.

³⁸ Конституция Уральской Республики (принята на сессии Свердловского областного Совета народных депутатов двадцать первого созыва 27 октября 1993 г.) // Областная газета. 1993. 30 октября.

³⁹ Заседание Государственной палаты Конституционного совещания. 28 октября 1993 г. // Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 20. 1996. С. 49.

Эта позиция вызвала немало споров. Представитель Республики Татарстан Р.С. Хакимов, критически восприняв прозвучавшее предложение, отметил, что в Республике уже «сложились определенные ценности, которые закреплены в нашей Конституции, и, конечно, суверенитет в этом плане носит преобладающий характер. Это, безусловно, ценность для народа республики, его поддерживают буквально все. И сегодня мы на суверенитет смотрим и как на опору, и как на надежду на будущее»⁴⁰.

Однако подход к доработке Конституции, очевидно, уже сложился, что было дополнительно подтверждено путем обращения Президента Б.Н. Ельцина с вопросом к Комиссии Конституционного арбитража Конституционного совещания о допустимости включения в ст. 5 проекта Конституции нормы следующего содержания: «Субъекты Российской Федерации суверенны в пределах настоящей Конституции»⁴¹. Решение комиссии гласило, что включение данной нормы нецелесообразно⁴².

3 ноября было проведено заседание Президента России с главами субъектов, на котором были обсуждены ключевые вопросы федеративного устройства: равенство субъектов, сохранение Федеративного договора в Конституции и суверенитет республик⁴³. В материалах, подготовленных для Президента к заседанию, было изложено обоснование необходимости исключения положений о суверенитете республик. Аргументация строилась на следующих доводах:

- с юридической точки зрения суверенитет республик означает конфедеративное, а не федеративное устройство. Статус суверенитета связан с возможностью свободного выхода из конфедеративного государства и на деле может привести к распаду Российской Федерации. «Поскольку мы строим эффективную Федерацию, суверенитет “противопоказан” ее субъектам»;
- Президент как гарант суверенитета России, стоящий на страже ее целостности, «выступает против суверенитета республик в составе Российской Федерации, поддерживая права наций на самоопределение, но не “вплоть до отделения”. Такой суверенитет на деле будет выгоден только местной номенклатуре, а не гражданам этих республик»;

⁴⁰ Там же. С. 86.

⁴¹ Вопросы Президента Российской Федерации для рассмотрения комиссией Конституционного арбитража Конституционного совещания // Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 20. 1996. С. 458.

⁴² Решение № 17 от 1 ноября 1993 г. Комиссии конституционного арбитража Конституционного совещания // Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 20. 1996. С. 468.

⁴³ Документы о встрече Президента РФ Б.Н. Ельцина с руководителями исполнительной власти республик, краев, областей, автономных округов, автономной области, городов федерального значения 03.11.1993 г. // Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 10115. Оп. 1. Ед. хр. 1229. Л. 6–7.

- признание стремления народов и национальной интеллигенции республик к сохранению и развитию своего языка, культуры законным и готовность федеральных властей приступить к решению «проблем культурной автономии национальностей России без увязки их с проблемой государственного суверенитета. Необходимо защищать права наций, на какой бы части территории России они ни проживали, а не права “суверенных” национальных государств»⁴⁴.

В итоговом проекте Конституции формулировка о суверенитете республик отсутствовала, равно как и не был включен текст Федеративного договора. Можно сказать, что тем самым удалось избежать «рассыпания» суверенитета в основном законе и сохранить понятие суверенитета в отношении всего российского народа и государства в целом.

Сильное государство и единый суверенитет

Спустя 6 лет в меняющихся политических условиях последовало новое обращение федерального центра к суверенитету. В программной статье В.В. Путина, опубликованной в 1999 г., была обозначена необходимость формирования сильного государства. Одним из препятствий на этом пути была неконституционность целого ряда федеральных и региональных законов. Эта проблема ставила под вопрос конституционную безопасность государства, «дееспособность федерального Центра и управляемость страной, целостность России»⁴⁵.

За появлением «новых элементов» [Малинова 2018] в дискурсе Президента последовали реальные преобразования. Приведение в соответствие Конституции Российской Федерации законодательства, в том числе актов периода начала 90-х гг., стало одним из ключевых процессов преобразования системы государственного устройства. Можно сказать, что главную роль в этом процессе играл Конституционный суд Российской Федерации, своими актами формулируя и закрепляя современный подход и новое прочтение прежних конституционных основ. В 2000 г. Конституционный суд изложил подход, согласно которому возможен только государственный суверенитет Российской Федерации, не допускается существование двух уровней суверенных

⁴⁴ Документы о встрече Президента РФ Б.Н. Ельцина с руководителями исполнительной власти республик, краев, областей, автономных округов, автономной области, городов федерального значения 03.11.1993 г. // Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 10115. Оп. 1. Ед. хр. 1229. Л. 20–21.

⁴⁵ Путин В.В. Россия на рубеже тысячелетий // Независимая газета [Электронный ресурс]. URL: https://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millennium.html (дата обращения: 29.11.2020).

властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладают верховенством и независимостью, иначе говоря, судом было прямо установлено, что суверенитет республик или иных субъектов Российской Федерации не допустим⁴⁶. В 2001 г. Конституционный суд признал, что положения Федеративного договора, предусматривавшие суверенитет республик, не могут действовать и не подлежат применению как противоречащие Конституции Российской Федерации⁴⁷.

Несмотря на проведенную кампанию по приведению законодательства в соответствие с конституционными положениями и существенному перестраиванию федеративной модели России, в результате которого «дееспособность федерального Центра и управляемость страной, целостность России» приобрели совершенно иное качество, следы прошедшего периода остались.

Республике Татарстан удалось сохранить не только символическое воспоминание о суверенитете, но и конституционную норму, которая содержит понятие суверенитета Республики⁴⁸. В многотомном издании «История татар с древнейших времен» первый Президент Татарстана М.Ш. Шаймиев пишет, что формула о суверенитете в Конституции Татарстана соответствует Конституции Российской Федерации, поэтому определение Конституционного суда, согласно которому понятие суверенитета не может относиться к республикам, было «явно политизированным решением. В федеративном государстве полномочия делятся, а значит, существует “разделенный суверенитет”» [История татар 2013, 482].

⁴⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 10-П // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-07062000-n/> (дата обращения: 29.11.2020).

⁴⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 249-О // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-06122001-n-249-o-po/> (дата обращения: 29.11.2020).

⁴⁸ Конституция Республики Татарстан от 22 июня 2012 года № 40-ЗРТ // Министерство юстиции Республики Татарстан [Электронный ресурс]. URL: https://minjust.tatarstan.ru/konstitutsiya.htm?pub_id=1084014.htm (дата обращения: 29.11.2020).

Заключение

Дискуссии о государственном устройстве и будущем федерализма в России не утихают на протяжении всего постсоветского периода. Новейший этап истории показывает, что суверенитет стал ключевым символом, олицетворяющим, с одной стороны, сложности и противоречия формирования государственности в первые постсоветские годы, с другой — стремление к созданию сильного целостного государства. Наряду с государственно-политическим наполнением данного понятия большую роль в общественной жизни играют и его разнообразные символические трактовки. С учетом символической многогранности российский суверенитет в условиях многонационального, поликультурного характера нашей страны может трактоваться как сложносоставное явление, способное сгладить исторически сложившиеся в России противоречия, стать реальным ответом на негативные явления и угрозы с точки зрения долгосрочных перспектив развития государства.

Список литературы:

- Ефремова В.Н.* О некоторых теоретических особенностях исследования символической политики // Символическая политика: сборник научных трудов. Вып. 3. М.: РАН, ИНИОН, 2015. С. 50–65.
- Ефремова В.Н.* Трансформация официальной символической политики в сфере государственных праздников в современной России // Политическая наука. 2014. № 3. С. 85–102.
- История татар. Том VII. Татары и Татарстан в XX – начале XXI в. / Гл. ред.: Р. Хакимов. Казань: Институт истории АН РТ, 2013.
- Лактионова Н.Я.* «День России» и его история // Социально-гуманитарные знания. 2016. № 2. С. 244–250.
- Малинова О.Ю.* Символическая политика: контуры проблемного поля // Символическая политика: сборник научных трудов. Вып. 1. М.: РАН. ИНИОН, 2012. С. 5–16.
- Малинова О.Ю.* Стратегическая культура и фреймы коллективной памяти (на примере постсоветской России) // Вестник Пермского университета. Политология. 2018. № 1. С. 75–91. DOI: 10.17072/2218-1067-2018-1-75-91.
- Скворцов Н.Г.* Национальный вопрос и формирование российской национальной идентичности // Журнал Белорусского государственного университета. Социология. 2017. № 4. С. 101–105.

Тарасова Е.А., Шашонков П.А. Полиэтнические республики России в начале 1990-х гг.: третий этап «парада суверенитетов» // *Russian Colonial Studies*. 2020. № 1(5). С. 112–141. DOI: 10.24411/2686-9217-2020-10006.

Edelman M. *Politics as Symbolic Action. Mass Arousal and Quiescence*. Chicago: Markham publishing company, 1971.

Edelman M. *The Symbolic Uses of Politics*. Chicago: University of Illinois press, 1972.

Gill G. *Symbolism and Regime Change: Russia*. Cambridge: Cambridge university press, 2013.

Smith K.E. *Mythmaking in the New Russia: Politics and Memory in the Yeltsin Era*. Ithaca: Cornell university press, 2002.

Дата поступления: 10.12.2020

References:

Edelman M. (1971) *Politics as Symbolic Action. Mass Arousal and Quiescence*. Chicago: Markham publishing company.

Edelman M. (1972) *The Symbolic Uses of Politics*. Chicago: University of Illinois press.

Efremova V.N. (2014) Transformation of Official Symbolic Policy of Public Holidays in Modern Russia. *Politicheskaya nauka*. No. 3. P. 85–102.

Efremova V.N. (2015) Some Theoretical Aspects of the Study of Symbolic Policy. *Simvolicheskaya politika: sbornik nauchnykh trudov*. Is. 3. Moscow: RAN, INION. P. 50–65.

Gill G. (2013) *Symbolism and Regime Change: Russia*. Cambridge: Cambridge university press.

Khakimov R (ed.) (2013) *Istoriya tatar. Tom VII. Tatory i Tatarstan v XX – nachale XXI v.* [History of the Tatars. Vol. VII. Tatars and Tatarstan in the XX – early XXI century]. Kazan': Institut istorii AN RT.

Laktionova N.Ya. (2016) “Day of Russia” and Its History. *Sotsial'no-gumanitarnyye znaniya*. No. 2. P. 244–250.

Malinova O.Yu. (2012) Simvolicheskaya politika: kontury problemnogo polya [Symbolic politics: the contours of the problem field]. *Simvolicheskaya politika: sbornik nauchnykh trudov*. Is. 1. Moscow: RAN, INION. P. 5–16.

Malinova O.Yu. (2018) Strategic Culture and Frames of Collective Memory (the Case of Post-Soviet Russia). *Vestnik Permskogo universiteta. Politologiya*. No. 1. P. 75–91. DOI: 10.17072/2218-1067-2018-1-75-91.

Skvortsov N.G. (2017) The National Question and Formation of the Russian National Identity. *Zhurnal Belorusskogo gosudarstvennogo universiteta. Sotsiologiya*. No. 4. P. 101–105.

Smith K.E. (2002) *Mythmaking in the New Russia: Politics and Memory in the Yeltsin Era*. Ithaca: Cornell university press.

Tarasova E.A., Shashonkov P.A. (2020) Multiethnic Republics of Russia in the Early 1990s: The Third Stage of the «Parade of Sovereignty». *Russian Colonial Studies*. No. 1(5). P. 112–141. DOI: 10.24411/2686-9217-2020-10006.

Received: 10.12.2020

Русин Д.О.

Политика первых лет царствования Николая II на страницах дневника графа Шереметева

Русин Даниил Олегович — аспирант, исторический факультет, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: rusindanil@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: [2521-8299](https://elibrary.ru/2521-8299)

Аннотация

Статья посвящена анализу восприятия политики первых лет царствования Николая II графом Сергеем Дмитриевичем Шереметевым и вдовствующей императрицей Марией Фёдоровной. На основе дневника графа автор показывает их недовольство назначением на пост министра внутренних дел Ивана Логгиновича Горемыкина, в котором они видели либерала и отступника от консервативного курса Александра III. В статье рассматриваются эпизоды из четырехлетнего пребывания Горемыкина на посту министра внутренних дел, которые в глазах Шереметева и Марии Федоровны выглядели подтверждением пагубности выбранного курса: Ходынская катастрофа, обсуждение учреждения земств в неземских губерниях, студенческие волнения 1899 года. В основе всех нестроений, по их мнению, лежала неопределенность политики И.Л. Горемыкина, отсутствие четкого консервативного курса, который был у министров Александра III. Робкая попытка продолжения земской реформы Александра II была воспринята Шереметевым крайне болезненно как свидетельство приверженности Николая II к либерализму, которое граф считал губительным для России. По мнению Марии Фёдоровны, «либеральная» политика И.Л. Горемыкина вытекала из отсутствия контактов ее сына с людьми, которые могли бы объективно рассказать об истинном положении дел в стране, а те министры, которые окружали Николая II, искали выгоду прежде всего для себя. Автор статьи приходит к выводу, что С.Д. Шереметев и Мария Фёдоровна не были способны изменить политический курс Николая II, который постепенно отправлял в отставку влиятельных при Александре III министров, тем самым демонстрируя желание править самостоятельно.

Ключевые слова

Николай II, Мария Фёдоровна, Сергей Дмитриевич Шереметев, Иван Логгинович Горемыкин, Сергей Юльевич Витте, Дмитрий Сергеевич Сипягин.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-41-61

Rusin D.O.

Nicholas II's Reign First Years in the Pages of Count Sheremetev Diary

Rusin Daniil Olegovich — postgraduate student, Historical Faculty, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: rusindanil@gmail.com

Abstract

The article deals with the policy's perception of Nicholas II's reign first years by Count Sergei Dmitrievich Sheremetev and the Dowager Empress Maria Feodorovna. Based on the count's diary, the author shows their dissatisfaction with the appointment of Ivan Logginovich Goremykin as a Minister of the Interior. They saw him as the liberal and the apostate from the conservative course of Alexander III. The article examines episodes from Goremykin's four-year tenure as Minister of Internal Affairs, which in the eyes of Sheremetev and Maria Feodorovna looked like the confirmation of chosen course malignancy: The Khodynka Tragedy, discussion on zemstvos' network expansion in the provinces, student unrest in 1899. In their opinion, all the frustrations were based on the uncertainty of Goremykin's policy, the lack of a clear

conservative course, which the ministers of Alexander III had. The timid attempt to continue the zemstvo reform of Alexander II was perceived by Sheremetev extremely painfully as the evidence of Nicholas II's commitment to liberalism, which the count considered disastrous for Russia. According to Maria Feodorovna, the "liberal" policy of Goremykin resulted from the lack of contacts between her son and people who could objectively tell about the true state of affairs in the country, and those ministers who surrounded Nicholas II were looking for benefits primarily for themselves. The author draws to the conclusion that Sergei Dmitrievich Sheremetev and Maria Feodorovna were not able to change the political course of Nicholas II, who gradually dismissed influential ministers of Alexander III's reign, thereby demonstrating a desire to rule on his own.

Keywords

Nicholas II, empress Maria Feodorovna, Sergei Dmitrievich Sheremetev, Ivan Logginovich Goremykin, Sergei Yulyevich Witte, Dmitry Sergeevich Sipyagin.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-41-61

Введение

Граф Сергей Дмитриевич Шереметев — крупный сановник эпохи Александра III и Николая II. Он являлся московским предводителем дворянства (1885–1890), был членом Особого совещания по дворянскому вопросу (с 1897), с 1900 года занимал должность члена Государственного совета, а в 1904 году стал обер-егермейстером. В царствование Николая II Шереметев сосредоточился на научно-исторической деятельности, которая привела его к желанию создать летопись своей эпохи [Шохин 1998, 149]. В Российском государственном архиве древних актов (РГАДА) в личном фонде Шереметева (ф. 1287) сохранились довольно объемные по содержанию дневники, которые граф вел с 1894 по 1917 год. В них он достаточно подробно записывал беседы с различными политическими деятелями того времени, включая императора Николая II (главным образом они говорили об исторической науке) и вдовствующую императрицу Марию Фёдоровну. В этих дневниках Шереметев ярко выражал свои консервативные взгляды.

Анализ этого источника показывает, что наиболее часто о политике Шереметев разговаривал с императрицей Марией Фёдоровной, с которой они давали оценки политической ситуации и делились впечатлениями о тех или иных министрах. Цель статьи — выяснить, каким влиянием обладала Мария Фёдоровна на своего сына, в какой степени она могла воздействовать на изменение политической ситуации. Отсюда вытекает задача реконструкции восприятия императрицей и Шереметевым политической обстановки того времени на основе дневниковых записей последнего. Это поможет понять, устраивала ли их проводимая Николаем II политика и могли ли они повлиять на смену государственного курса. Хронологические рамки ограничены первыми пятью годами царствования Николая II (с октября 1894-го до октября

1899 года). Министром внутренних дел в этот период был Иван Логгинович Горемыкин, курс которого Шереметев считал отступлением от политики сохранения «незыблемости самодержавия».

Начало фундаментальному изучению дневников графа положил историк Л.И. Шохин, который в своих статьях издал их фрагменты [Шохин 1995; 1996; 1998; 2001; 2002; 2005]. Стоит отметить, что в них не были опубликованы записи бесед Шереметева и Марии Фёдоровны в интересующий нас период. Частично они представлены в сборнике «Великая княгиня Елисавета Феодоровна и император Николай II. Документы и материалы (1884–1909 гг.)», изданном в 2009 году, но только в связи с упоминанием в разговоре великого князя Сергея Александровича или его супруги Елизаветы Фёдоровны¹. В 2012 году О.В. Белоусова защитила диссертацию, посвященную общественной и политической деятельности С.Д. Шереметева как яркого представителя консервативного лагеря². Вышеназванные авторы не концентрировали свое внимание на том, как Шереметев и Мария Фёдоровна воспринимали политику первых лет царствования Николая II, что делает заявленную тему актуальной научной задачей.

Начало царствования

В октябре 1894 года скончался император Александр III. Первые годы после воцарения Николая II ни во внутренней, ни во внешней политике не было существенных изменений. Большое влияние при дворе оказывали те же лица, что и при Александре III: обер-прокурор К.П. Победоносцев, издатель правого журнала «Гражданин» В.П. Мещерский, министр двора И.И. Воронцов-Дашков, военный министр П.С. Ванновский и другие [Боханов 1997, 126].

При этом степень этого влияния различалась: если Воронцов-Дашков сразу после смерти Александра III почувствовал, что сохранять при новом монархе прежние позиции будет сложно, и даже попросил отставку, то «акции» Победоносцева, напротив, выросли. Связано это было с его активным участием в женитьбе Николая II на Алисе Гессенской: обер-прокурор поддержал выбор цесаревича и способствовал ее скорейшему переходу в православие [Андреев 2011а, 118–119].

Ориентиром в политике для Николая Александровича был, безусловно, его отец. Александр III являлся для него тем камертоном, с которым молодой император сверял

¹ См., напр.: [Великая княгиня Елисавета Феодоровна и император Николай II 2009, 342–343; 351; 358].

² Белоусова О.В. Граф С.Д. Шереметев в общественной и политической жизни России второй половины XIX – начала XX века: дис. ... канд. ист. наук. М., 2012.

свои действия. В переписке с Марией Фёдоровной Николай II часто ссылался на Александра III, представляя, как он поступил бы на его месте, как бы оценил его намерения и дела³. Николай Александрович считал, что «светлый пример незабвенного Папа» поможет ему служить на пользу и славу России, о чем он писал своему брату Георгию вскоре после женитьбы [Мейлунас, Мироненко 1998, 128].

Шереметев был знаком с Александром III с раннего детства и фактически был его доверительным лицом. Граф был близким другом и для императрицы Марии Фёдоровны, он мог присутствовать на семейных обедах. 2 декабря, побывав на одном из таких приемов в Аничковом дворце, граф записал свои наблюдения о Николае II: «Он все всматривается и очень осторожен, но прост и приветлив — чуткость отцовская»⁴. Здесь же Шереметев подчеркнул еще одно сходство Николая II и Александра III: «Говорил о Японцах с раздражением и с крепкими словами, чем опять напомнил мне отца»⁵.

И.Л. Горемыкин — министр внутренних дел

Однако, несмотря на эти подчеркнутые сходства в характерах императоров, Шереметев уже в следующем году отметит, что Николай II проводит политику, отличную от предыдущего царствования. Прежде всего это было связано с назначением И.Л. Горемыкина на пост министра внутренних дел. Его кандидатуру посоветовал императору Победоносцев, о чем есть подробное описание в мемуарах С.Ю. Витте [Витте 1924, 25]. Это лишний раз подчеркивает влияние обер-прокурора, которой он обладал в начале правления Николая II.

6 декабря 1895 года Шереметев запишет в дневнике с тревогой: «В приказе прочел, что Горемыкин утвержден (подчеркнуто в тексте — прим. автора)! Увидим, как будут согласоваться в дальнейшем слова Г(осударя) с делом (подчеркнуто в тексте — прим. автора). Мы выступили на путь сомнительный, шаткий и опасный. Это во всяком случае не путь Александра III (подчеркнуто в тексте — прим. автора), о котором нам говорили... И все-таки мне не верится еще в прочность нового пути»⁶.

Шереметев видел в назначении Горемыкина отступление Николая II от политики, заявленной им в знаменитой речи от 17 января 1895 года. К слову, ее текст

³ См., напр.: [Переписка императора Николая II с матерью — императрицей Марией Фёдоровной 2017, 36–39; 266].

⁴ РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5041. Л. 60 об.

⁵ Там же.

⁶ Там же. Л. 146.

был написан Победоносцевым, который убедил молодого царя сделать демонстративный жест в связи с активно циркулировавшими в обществе слухами о том, что новое правление будет либеральным [Андреев 2011b, 40–41]. Обращаясь к земским депутациям, император заявил о «бессмысленных мечтаниях» земств относительно их участия в делах внутреннего управления. Николай II обещал охранять самодержавие «так же твердо и неуклонно, как охранял его мой покойный незабвенный родитель» [Ольденбург 2010, 41]. Воодушевленный этими словами Шереметев написал императору письмо, в котором говорил: «Ваше счастье, Государь, есть счастье России. Вы сказали ее мощное удивительное слово — что путь государя Александра III — неизменен!»⁷.

Вероятно, так остро Шереметев отреагировал на назначение Горемыкина потому, что ожидал увидеть на его месте свояка и друга Д.С. Сипягина. Именно его кандидатуру наметил Александр III в качестве сменщика министра внутренних дел И.Н. Дурново [Витте 1924, 25]. Своими опасениями граф поделился с Марией Фёдоровной, встретившись с ней в Гатчине 13 декабря. По его мнению, «политика Царя им ясно выражена, mais il y a la politique de certaines ministres, qui lui est diametralement opposé»⁸. Шереметев назвал имена трех человек: Горемыкина, Н.В. Муравьёва (министр юстиции) и С.Ю. Витте (министр финансов). Мария Фёдоровна довольно резко о них отозвалась: «О первом она сказала “с’est un чиновник!”, о посл(еднем) “С’est un laquais!”»⁹.

Мария Фёдоровна с сожалением отметила, что ее сын видит мало людей¹⁰. Граф заявил, что министры больше не чувствуют той доминирующей над ними силы, которая была при Александре III, не хватает воли Императора. В конце концов они сошлись во мнении, что вышеназванным министрам нужна противоположная им сила, «при наличности кот(орой) они могли быть полезны — сознавая, что есть сила сдерживающая»¹¹.

⁷ Белоусова О.В. Граф С.Д. Шереметев в общественной и политической жизни России второй половины XIX – начала XX века: дис. ... канд. ист. наук. М., 2012. С. 164.

⁸ Есть политика некоторых министров, которая ей диаметрально противоположна (перевод с фр.).

⁹ Он лакей! (перевод с фр.)

¹⁰ РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5041. Л. 148.

¹¹ Там же.

Итак, Шереметев и Мария Фёдоровна были чрезвычайно обеспокоены назначением на ключевой тогда пост министра внутренних дел Горемыкина, в котором они видели либерала — отступника от политики Александра III. В союзники Ивана Логгиновича они записали также министров Муравьёва и Витте, которые, по их мнению, совместными усилиями могли бы склонить Николая II к проведению либеральной политики.

Индикатором, по которому Шереметев определил Горемыкина как либерала, стала его политика по отношению к тверскому губернатору Ахлестышеву. Он занимал этот пост с 1890 года и был настроен довольно жестко по отношению к земствам. Пользуясь относительной стабильностью правительственной политики последних лет царствования Александра III, Ахлестышев время от времени мог не утверждать гласных или членов управ, а также отменять принятые ими решения [Андреев 2020, 38].

Однако с приходом Горемыкина политика по отношению к земствам поменялась: он вскоре после своего назначения заявил в письме Ахлестышеву о недопустимости ограничения чьих-либо «личных прав и служебной деятельности, если к тому не имеется в виду других уважительных данных», чем по сути вставал на защиту либеральных земцев — противников тверского губернатора [Там же, 40]. Почувствовав поддержку главы МВД, «либеральная партия» стала провоцировать скандалы на выборах губернского предводителя дворянства и делать выпады в адрес представителей тверской администрации.

Столь яростное и поддерживаемое Горемыкиным противостояние Ахлестышеву, который приходился Шереметеву близким другом, глубоко возмутило графа. На личной аудиенции у императора он прямо высказал свое недовольство главой МВД: «Я стал говорить смело, называя прямо Горемыкина, и закончил словами — “Министр внутренних дел должен быть человеком самостоятельным и никак не подставное лицо” <...> Я продолжал, напирая на корень зла в МВД». Граф был обеспокоен тем, что во власти появились «лицемерные исполнители», желающие возвращения к политике Александра II. Николай II поблагодарил графа за предупреждение и попросил его приходить в любое время, так же, как к его отцу¹².

Мария Фёдоровна, также не питавшая симпатий к Горемыкину, была рада итогам аудиенции, о которой ей сообщил Шереметев. По его мнению, Николай II как самодержец должен действовать, «руководствуясь только велением сердца — не обращаясь ни к кому — ибо нет ни одного человека, который мог бы подать ему беспристрастный совет» [Андреев 2020, 46].

¹² Белоусова О.В. Граф С.Д. Шереметев в общественной и политической жизни России второй половины XIX – начала XX века: дис. ... канд. ист. наук. М., 2012. С. 166.

Несмотря на благосклонный прием Шереметева, Горемыкин остался на своем посту и политика в отношении тверского земства осталась прежней¹³. Это убедило графа, что прежнего влияния он оказывать не сможет. В разговоре с Марией Фёдоровной 20 декабря он отметил, что «остается только молиться, чтобы государь остановился перед идеей перемен», и пожелал ему ни с кем не советоваться, «потому что нет никого, кто может дать ему беспристрастный ответ!»¹⁴.

Подводя итоги года, Шереметев с разочарованием записал в дневнике: «...начало года — хвастливые слова. Конец года был назначением Горемыкина — явно возвращение к Александру II»¹⁵.

В 1896 году он продолжил фиксировать в дневнике действия неприятных ему министров. В триумвирате, влияющем на Николая II, место Витте, судя по записям Шереметева, временно занял Победоносцев: «Горемыкин проводит свою программу, поддерживаемый Муравьёвым, Победоносцевым...» (запись от 25 февраля); «Муравьёв, Горемыкин, Победоносцев — да! Гос(ударь) <...> дает отпор по разным вопросам; но пользуются его неопытностью в делах» (запись от 27 февраля)¹⁶. Шереметев был недоволен обер-прокурором, так как именно он предложил Николаю II назначить Горемыкина на пост министра внутренних дел. В разговоре с Марией Фёдоровной Шереметев отметил, что Победоносцев остался не удовлетворен своей креатурой¹⁷. Императрица отреагировала на это ремаркой: «Il est dans les dindons»¹⁸.

В июле 1896 года Шереметев поделился своими мыслями о политической ситуации в стране с Марией Фёдоровной. Она выразилась о Горемыкине «как о личности уже признанной неподходящей». В свою очередь, Шереметев высказал недовольство пассивностью министра внутренних дел: «Сия смута, вся неясность положения, продолжающаяся так долго в прямой зависимости от того, что в сущности м.в.д. не существует, что пока это возможно и терпимо — общее колебание неизбежно»¹⁹. По его мнению, необходимо более точно определить направление внутренней политики, чтобы «страна знала, что это направление, каким бы оно ни было, лучше, чем нынешнее состояние, когда мы не знаем, чего придерживаться»²⁰.

¹³ По словам Д.А. Андреева, Горемыкин начал «настоящую войну» против губернатора: в марте 1896 года был уволен начальник Тверского губернского жандармского управления, летом 1897 года на выборах в земские собрания победили либералы. В таких условиях Ахлестышев, не чувствуя поддержки со стороны МВД, больше не мог оставаться на посту губернатора и в ноябре 1897 года подал в отставку [Андреев 2020, 47–49].

¹⁴ РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5041. Л. 150.

¹⁵ Белоусова О.В. Граф С.Д. Шереметев в общественной и политической жизни России второй половины XIX – начала XX века: дис. ... канд. ист. наук. М., 2012. С. 167.

¹⁶ РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5041. Л. 184; 186 (об.).

¹⁷ Там же. Л. 147.

¹⁸ Он остался в дураках (перевод с фр.).

¹⁹ РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5042. Л. 29.

²⁰ Там же.

Разговор Марии Фёдоровны и Шереметева о «неправильном» ходе политики продолжился в октябре 1896 года. Посетив императрицу в Гатчинском дворце, граф снова отметил, что «внутр(енняя) политика идет по направлению диаметрально противоположному прошлому царствованию <...> Витте, Муравьёв, Горемыкин — триумvirат опасный; все <...> верные прошлому отдалены и поставлены в невозможность действовать». Мария Фёдоровна выразила сожаление, что ее сын не видит людей, и она в этом случае надеется на зиму (в дневнике Шереметев недоумевал: «Уж была одна зима, но что она дала?»)²¹.

В марте 1897 года в разговоре с Марией Фёдоровной Шереметев отметил, что существует разобщенность между министерствами юстиции и внутренних дел из-за последних беспорядков. В ответ императрица в очередной раз пожаловалась ему, что Николай II «никого не видит»: «Je le lui dit toujours»²². Граф согласился с этим, сказав, что, «помимо деловых отношений, есть и другие, что в них вся суть — всякому человеку свойственно общение и что этим общением... украшается жизнь, что жить для себя и только — неестественно и вредно»²³.

В мае этого же года скомпрометированный Ходынской трагедией министр двора Воронцов-Дашков был уволен. Дело в том, что Министерство императорского двора отвечало за организацию торжеств по случаю коронации Николая II в Москве, которая 18 мая 1896 года была омрачена печально известной давкой на Ходынском поле. По итогам расследования своего поста лишился обер-полицмейстер Власовский, а одной из причин трагедии было названо соперничество между московской полицией и Министерством императорского двора и уделов, которое занималось организацией торжеств²⁴. В дневнике Шереметев отметил с досадой: «Чувства остались неудовлетворенными. Указы робкие. <...> Все же главный винт госуд(арственной) машины не действует. Пока не будет настоящего Мин(истра) Вн(утренних) Дел — не будет направления твердого. Это корень всего зла»²⁵.

²¹ РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5042. Л. 51.

²² Я всегда говорю ему (перевод с фр.).

²³ РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5042. Л. 98.

²⁴ Куликов С.В. Ходынка // Большая российская энциклопедия. Электронная версия. URL: https://bigenc.ru/domestic_history/text/4695200 (дата обращения: 21.02.2020).

²⁵ РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5042. Л. 27.

Как отмечает в дневнике государственный деятель Половцов, отставка министра двора была сделана без ведома Марии Фёдоровны, которая встретила Воронцова после увольнения в Гатчине словами: «Comment, il a dit chez moi hier et ne m'a rien dit!..»²⁶ [Половцов 2014, 201].

Заменявший Воронцова-Дашкова Владимир Борисович Фредерикс не понравился вдовствующей императрице. В октябре 1897 года она сказала Шереметеву, что «он невозможен как Министр Двора», а Шереметев отметил, что «иностранцу неудобно занимать такой пост»²⁷. В этом же разговоре они вновь выразили недовольство ходом внутренней политики; по их мнению, произошел разворот в сторону либерального царствования Александра II: «Она выражалась сильно. Я повторил, что внутренняя политика круто изменилась, что тянуть они не церемонятся — чувствуют свою победу — т.е. победу течения до 1881 года <...> Но ее убеждать нечего. Она вполне ясно все сознает»²⁸. В очередной раз они отметили плохое качество кадров: торжествуют чиновники, бюрократы, а порядочные люди заменяются проходимцами — «людьми им удобными, без преданий»²⁹.

В феврале 1898 года Шереметев подвел неутешительные для него итоги 4-хлетия нового правления: «Четыре года прошло с того рокового дня... а мне кажется, что прошло десятилетие; так все изменилось <...> много смуты внесено в общ(ественную) жизнь, много возбуждённости и неудовлетворенности <...> мы все ожидаем проявлений определенных и твердых и дожидаться не можем...»³⁰. Вновь Шереметев сокрушается о том, что нет четко определенной политики, которая была при Александре III.

Дворянское совещание

21 марта 1898 года в дневнике Николая II появилась следующая запись: «Перед докладами имел строгое объяснение с Горемыкиным при Дурново по делам дворянского совещания. Это было необходимо, но чрезвычайно неприятно» [Дневники императора Николая II 2011, 399]. Особое совещание по делам дворянского сословия было создано в апреле 1897 года «для всестороннего выяснения современных нужд дворянского

²⁶ «Как? Он вчера был у меня и ничего не сказал!..» (перевод с фр.).

²⁷ РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5043. Л. 47. В беседе с Марией Фёдоровной от 13 апреля 1898 года Шереметев «выражал сожаление о безличности Министра Двора, который прежде всего должен быть человеком свойств тому противоположных» (РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5044. Л. 21).

²⁸ РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5043. Л. 47.

²⁹ Там же.

³⁰ Там же. Л. 103.

сословия и соображения мер, которые могли бы обеспечить поместному дворянству способы нести и впредь его исконно-верную службу Престолу и Отечеству»³¹. Председателем совещания был назначен И.Н. Дурново, предшественник Горемыкина на посту министра внутренних дел.

В состав совещания вошел и граф С.Д. Шереметев. Из его дневника мы можем узнать подробности происшествия, вызвавшее недовольство императора. 22 марта он записал со слов А.С. Стишинского, который был управляющим делами Особого совещания: «Оказывается, что Трубецкой³² настаивал перед Горемыкиным о назначении его в особое совещание. <...> Факт тот, что Трубецкому было сказано, что он назначен, и когда он являлся к государю, то благодарил за назначение. Государь написал записку Дурново по поводу Трубецкого, выражал удивление о назначении без ведома и поставил знак восклицательный. Дурново взбешен, ибо Горемыкин докладывал помимо Дурново Государю, а тот сказал, чтобы он об этом переговорил с Дурново — чего Горемыкин не сделал. Государь позвал обоих, добиваясь правды, и спросил у Горемыкина, говорил ли он Трубецкому о его назначении. Горемыкин ответил отрицательно. Трубецкому как оказывается передавал это Оболенский³³ <...> с ведома Горемыкина»³⁴.

По свидетельству же А.А. Половцова, «доложить Государю, что всегда в подобные комитеты назначались московский и петербургский предводители дворянства», уговорил Горемыкина Оболенский. Николай II согласился, о чем Горемыкин написал Дурново. Обиженный председатель попросил у императора об увольнении. В итоге было решено, что «Трубецкого и Зиновьева будут приглашать в заседания лишь в случае надобности, т.е. никогда» [Половцов 2014, 207].

Такое поведение Горемыкина, якобы в обход Дурново назначившего члена в Совещание под его руководством, лишний раз подчеркивало в глазах Шереметева нечистоплотность министра внутренних дел. По его мнению, этот эпизод должен «раскрыть глаза» Николаю II: «Но если Горемыкин после этого (подчеркнуто в тексте — прим. автора) останется, придется верить двойственности. Но это фатально»³⁵.

³¹ Государственный совет. 1801–1901. СПб.: Государственная типография, 1901. С. 205.

³² Трубецкой Пётр Николаевич (1858–1911) — князь, московский губернский предводитель дворянства (1892–1906).

³³ Оболенский Александр Дмитриевич (1855–1933) — князь, шталмейстер. С 1897 года занимал пост товарища министра внутренних дел.

³⁴ РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5044. Л. 11.

³⁵ Там же.

Инцидент с назначением Трубецкого породил слухи о скорой отставке Горемыкина, которые Шереметев старательно зафиксировал в своем дневнике в апреле: «Перед приемом Барятинский³⁶ успел мне сказать о распространившихся слухах о падении Горемыкина, о кандидатах на его место: о Н. Муравьеве, Плеве, Оболенском... говорил он, что даже спросил о том Императрицу, на что она отвечала поспешно, уклоняясь от прямого ответа и удивляясь, что об этом говорят»³⁷; «А.П. Ольденбургский говорил, что Горемыкин на волоске, выразил опасение, что будет назначен Муравьев»³⁸. Эти записи свидетельствуют о том, насколько Шереметев желал отставки Горемыкина; Мария Фёдоровна также относилась к нему критично, однако объективнее оценивала ситуацию, не веря в то, что министр внутренних дел будет уволен.

Вдовствующую императрицу явно не устраивали министры Николая II. Мария Фёдоровна считала, что они, по сравнению со временем правления ее мужа, не служат царю бескорыстно, во всем ища своей выгоды. В разговоре с Шереметевым она пренебрежительно отозвалась о многих: «Сожалела, что уровень так понизился, что нет былой гражданской доблести, что изолгались и измельчали и пр.»³⁹.

Шереметев также безотрадно смотрел на внутривластную ситуацию в стране, особенно после того, как Горемыкин, несмотря на слухи, остался на своем посту. В мае он записал: «По всему ясно, что переживаем время полного разлада, что правительство обозначилось так, что уже трудно ему доверять, трудно его уважать. J'avons que malgre mes tristes experiences — je ne croyais pas que nous puissions aboutir au triump de Горемыкин. Nous voila definitivement sur une pente fatale»⁴⁰. По мнению графа, над страной царит чиновник, отчего национальное чувство все больше уязвляется; отсутствуют характер, сердце и искренность⁴¹.

2 июня Шереметев записал подробности очередного разговора с Марией Фёдоровной. Она рассказала, что виделась с Победоносцевым и упрекала того в поддержке Горемыкина. Тот, в свою очередь, отрекся от него. По мнению Шереметева, обер-прокурор «горой» стоит за него, «всячески поддерживает». Рассуждая

³⁶ Возможно, имеется в виду Владимир Анатольевич Барятинский (1843–1914) — генерал, обер-гофмейстер двора Марии Фёдоровны.

³⁷ РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5044. Л. 21.

³⁸ Там же. Л. 23

³⁹ Там же. Л. 27.

⁴⁰ Несмотря на мой печальный опыт — я не верил, что мы можем закончить триумфом Горемыкина. Мы определенно на роковом склоне... (перевод с фр.).

⁴¹ РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5044. Л. 40.

о причинах доверия Николая II министру внутренних дел, граф отметил, что Горемыкин умен и хитер и может внушать доверие молодому и неопытному монарху; «но как не заметить фальшивую ноту и ложь?»⁴².

Чувствуя, что не может повлиять на монарха и изменить политический курс, Шереметев пожаловался на свою беспомощность «при виде всего, что делается и того пути, по которому правительство двинулось несомненно, и кот(орый) ничего не имеет общего с обещанными словами. <...> C'est tres triste⁴³ — задумчиво сказала Императрица»⁴⁴.

Земский вопрос

18 июля 1898 года Шереметев узнал от Стишинского о предстоящем учреждении земств в неземских губерниях: «Земские учреждения вводятся <...> в Архангельской, в Курляндской, почти что в полном объёме! Вот же дожили, а будет хуже...»⁴⁵. Отчаяние графа понятно, поскольку Александр III, память которого он так чтит, напротив, урезал права земств и усиливал дворянский и правительственный контроль за ними согласно Положению 1890 года.

Чем же была вызвана необходимость поменять политику в отношении земств? Дело в том, что еще в 1894 году киевский губернатор пожаловался Николаю II на трудности управления хозяйством без хорошо организованных земских учреждений. Император сочувственно отнесся к жалобам, и в 1896 году Госсовет поручил Горемыкину представить соображения «о мерах, кои могли бы способствовать правильной постановке земского хозяйства». Министр внутренних дел составил проект введения земских учреждений в Западном крае, против которого выступили Победоносцев и Витте [Ананьич, Ганелин 2000, 101–102]. Это наглядно свидетельствует об отсутствии некоего либерального объединения министров, выступавших против политики Александра III, о котором так много говорили Шереметев и Мария Фёдоровна.

В этот период на страницах дневника Шереметева все чаще начинает фигурировать имя Д.С. Сипягина. Еще в 1895 году он являлся одним из кандидатов на пост министра внутренних дел, однако Победоносцев высказался против его кандидатуры и посоветовал Николаю Александровичу назначить Горемыкина. Сипягин же возглавил новую Канцелярию по принятии прошений.

⁴² РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5044. Л. 45.

⁴³ Это так грустно (перевод с фр.)

⁴⁴ РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5044. Л. 46.

⁴⁵ Там же. Л. 57.

Он был единомышленником с Шереметевым: оба ратовали за незыблемость самодержавия и стояли за укрепление исключительного положения дворянства⁴⁶. 14 августа свояки нанесли визит московскому губернатору А.Г. Булыгину, где за завтраком Сипягин заявил, что «уверен, что к 1 января Горемыкин будет уволен и замещен Н. Муравьевым. Все признали, что это еще гораздо хуже (подчеркнуто в тексте — прим. автора) Горемыкина». В очередной раз Шереметев выразил сожаление по поводу проводимого политического курса: «Послушать что делается, так действительно становится совсем жутко. Куда идут?»⁴⁷.

В декабре 1898 года Витте подготовил к печати записку, направленную против проекта Горемыкина. В ней говорилось, что «самоуправление не соответствует самодержавному строю государства». Такой ход министра финансов не мог не понравиться Шереметеву: «Удивительный *volte-face*⁴⁸ <...> Витте в корне против расширения и резко выставляет все недостатки земства! Воображаю, как загалдят земцы. Это смелый и решительный шаг»⁴⁹.

К началу 1899 года в правительстве наметился конфликт между Витте и ориентировавшимися на него министрами (среди которых был и Н. Муравьев) с одной стороны и Горемыкиным с другой. При этом министр финансов хотел поставить сперва во главе МВД Муравьева, который всегда был враждебно настроен к Горемыкину и желал занять его место, а затем лично возглавить министерство [Андреев 2012, 61].

Этот конфликт ярко проявился в результате начавшихся 8 февраля 1899 года студенческих беспорядков⁵⁰. Конечно, столь важное происшествие не осталось без внимания в беседах Шереметева с вдовствующей императрицей. Она иронически высказывалась о действиях правительства («*on veut nous faire croire que nous sommes en pleine revolution*»⁵¹) и порицала Горемыкина. Шереметев вторил Марии Фёдоровне: «глупыми и грубыми мерами искусственно создали и развили дело»⁵².

⁴⁶ Белоусова О.В. Граф С.Д. Шереметев в общественной и политической жизни России второй половины XIX – начала XX века: дис. ... канд. ист. наук. М., 2012. С. 175.

⁴⁷ РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5044. Л. 65.

⁴⁸ Резкая перемена взглядов (перевод с фр.)

⁴⁹ Там же. Л. 109.

⁵⁰ В этот день отмечалось основание Петербургского университета, празднование сопровождалось шумными студенческими гуляниями. Николай II опасался за самочувствие своей жены, вынашивавшей тогда третьего ребенка, поэтому приказал Горемыкину не допускать «никакого шума близ дворца». Именно поэтому полиция не пустила студентов после университетского торжества на левый берег Невы, где стоит Зимний дворец. Возмущенная этим Мария Фёдоровна писала своему сыну Георгию Александровичу, что студенты, «не понимая, куда идти», стали бросать «лед и все, что оказалось под рукой», в полицию, которая «ответила ударами нагаек» [Андреев 2012, 61–62].

⁵¹ Они хотят заставить нас поверить, что мы находимся в разгаре революции (перевод с фр.).

⁵² РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5044. Л. 33.

В самом правительстве существовало разногласие по поводу расследования беспорядков: если Витте и поддерживавшие его министры считали, что случившееся не имело «политической окраски», и призывали доверить проведение расследования лицу, «стоящему вне отдельных ведомств», то Горемыкин и министр просвещения Боголепов предлагали «не придавать волнениям никакого значения и действовать обычно» [Там же, 62–63].

Эта заминка стала поводом для очередного критического выпада Шереметева в сторону правительства. 18 февраля он записал: «Я только себе говорю, что если теперь в таком ничтожном деле уже более десяти дней не могут разобраться, то что же будет ввиду серьезных осложнений, требующих быстрого решения? Эта непонятная медлительность по-видимому черта»⁵³.

Свое сожаление затянувшейся правительственной неопределенностью Шереметев высказал лично Николаю II, на что тот ответил, что «главной заботой» является для него «возвратить молодежь к занятиям и разрешить дело» [Там же, 63]. Во главе расследования он назначил бывшего военного министра П.С. Ванновского, и это несмотря на то, что Мария Фёдоровна в разговоре с Шереметевым уверенно заявляла, что будет назначен великий князь Константин Константинович⁵⁴.

К февралю 1899 года Горемыкин подготовил записку, в которой он, полемизируя с Витте, утверждал, что «местное самоуправление не стоит в противоречии с началом самодержавной монархии» и что оно всегда было присуще строю русского государственного управления [Ананьич, Ганелин 2000, 104–105]. Эта записка стала для Шереметева лишним подтверждением пагубного отступления министра внутренних дел от идеологии реформ Александра III.

Несмотря на распространившиеся из-за студенческих беспорядков слухи об уходе Горемыкина, он невозмутимо продолжал работать. Этот факт вкупе с его защищающей земства запиской натолкнул Шереметева на мысль о том, что Николай II разделяет либеральные взгляды. 13 апреля он оставил в дневнике эмоциональную запись: «Неужели все прошлое царствование — насмарку? Неужели мы идем на принятие программы Горемыкина. Его записка «profession de foi»⁵⁵, как он сам это говорит. Но если государь ее разделяет — то оставаться нельзя — п. ч. я не могу

⁵³ РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5044. Л. 34.

⁵⁴ Там же. Л. 33.

⁵⁵ Символ веры (перевод с фр.)

участвовать в чем-либо, что не согласно с моими убеждениями, с направлением Александра III. Если же Государь не разделяет Горемыкинское *profession de foi*, — то как он может оставаться министром? <...> Но как примирить сказанное в начале царствования и не раз потом, что мы идем по стопам прошлого? Направление Горемыкина — это совершенная противоположность этому прошлому»⁵⁶.

Однако в студенческом деле Горемыкин вел себя отнюдь не либерально. Он изначально был против расследования и оправдывал действия полицейских. Мария Фёдоровна критиковала стремление Горемыкина доказать политический характер студенческих беспорядков, в частности, она писала об этом Георгию Александровичу; по ее мнению, политизация их произошла «искусственно» из-за «глупейших мер» (например, высылки студентов). Вдовствующая императрица сетовала, что император «слышит лишь то, что исходит из уст» министра внутренних дел, поскольку тот выставлял «все иначе» [Андреев 2012, 66–67].

В ходе расследования Ванновский пришел к выводу о том, что волнения студентов не имели политических требований, а виновными за произошедшее он признавал руководство университета и города, в частности градоначальника Н.В. Клейгельса, а также отдельных студентов [Голечкова 2015, 93]. 24 апреля он встретился с Шереметевым и рассказал ему, что во время их с Горемыкиным совместного доклада, состоявшегося в начале апреля, Николай II выразил доверие не ему, а министру внутренних дел. Мария Фёдоровна была «очень (подчеркнуто в тексте — прим. автора) тревожна и огорчена» невниманием Николая II к результатам его расследования. Из этого Ванновский сделал вывод, что «по-видимому у нее нет влияния, и что Государь до сих пор не зовет». Он с обидой отмечал, что «у Государя «нет характера» — что ему «ничего не стоит отступить от своих слов (подчеркнуто в тексте — прим. автора)»⁵⁷.

25 мая 1899 года в «Правительственном Вестнике» вышло официальное сообщение об итогах расследования. Взыскания последовали только со второстепенных чинов полиции [Витте 1924, 135]. Шереметев удрученно констатировал победу Горемыкина: «Виновными оказываются исполнители — а не главное начальство. Это повторение Ходынки <...> Горемыкин с Боголеповым одержали несомненную победу»⁵⁸.

⁵⁶ РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5044. Л. 79–80.

⁵⁷ Там же. Л. 86–87.

⁵⁸ Там же. Л. 100 (об.).

Будущее открывало Шереметеву безрадостную перспективу. 13 июня он записал: «Теперь при наличии торжествующего Горемыкина, Гессе⁵⁹ и сопр. — хороший рескрипт Муравьеву Юст(иции) — конечно «благодарный! <...> Чего же ожидать дальше?»⁶⁰.

Назначение Д.С. Сипягина на пост министра внутренних дел

Однако торжествовал Горемыкин недолго: уже в октябре того же года его сменил Д.С. Сипягин. По выражению историка Д.А. Андреева, «выиграв у Витте “студенческое дело”, он проиграл ему идеологическую схватку по поводу земства» [Андреев 2012, 67]. 24 сентября Сипягин в беседе со свояком намекнул на возможность своего назначения: «Знаменательный был у него с Государем разговор 6 августа. Он сказал, что пока не может передать содержание, что в ноябре передаст мне не мало утешительного»⁶¹.

Дмитрий Сергеевич занял пост министра внутренних дел 20 октября, то есть в годовщину смерти Александра III. Шереметев не мог не заметить этого символизма: «Мы вступили в новое пятилетие, в новое столетие. <...> Назначение Сипягина есть исполнение воли Родительской; он был намечен Александром III, о чем слышал от последнего своими ушами. Крупное событие!»⁶².

Мария Фёдоровна, как и Шереметев, была рада уходу нелюбимого ею Горемыкина. По ее словам, Сипягин является «джентльменом». «Comme je suis contente!»⁶³ — поделилась императрица эмоциями со своим единомышленником⁶⁴.

Однако не обошлось и без неприятного сюрприза: Горемыкину Николай II дал благодарственный рескрипт. Для Шереметева это стало еще одним свидетельством одобрения «либеральной» политики министра внутренних дел: «И так выбрано 20 октября (подчеркнуто в тексте — прим. автора), чтобы подписать Горемыкину «благодарный!» Это характерно. Я бы предпочел перемену в другой день <...> Значение 20 октября (подчеркнуто в тексте — прим. автора) тут именно не имеет значения. Очевидно, что в характере цельности нет! Всегда ложка дегтю, там где ложка меду»⁶⁵.

⁵⁹ Гессе Пётр Павлович (1846–1905) — дворцовый комендант (1896–1905).

⁶⁰ РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5044. Л. 120.

⁶¹ Там же. Л. 135.

⁶² Там же. Л. 146.

⁶³ Как я счастлива! (перевод с фр.).

⁶⁴ РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5044. Л. 164.

⁶⁵ Там же. Л. 149.

Тем не менее в разговоре с Сипягиным, содержание которого тот передал Шереметеву, Николай Александрович рассказал, что разочаровался в Горемыкине: «Очень значительное сказанное Государем о Горемыкине “Мне его подсунули”, говорил, как он его не знал вовсе, и как постепенно сам стал замечать его непригодность <...> Вообще разговор продолжительный, знаменательный и утешительный. Дай Бог, чтобы было прочно (подчеркнуто в тексте — прим. автора)!»⁶⁶.

Еще одним разочарованным Горемыкиным оказался «подсунувший» его Победоносцев. Беседа с Шереметевым, он отметил, что бывший протезе «не оправдал его надежд — и Поб(едоносцев) залялся теперь, как говорит, кого-либо рекомендовать»⁶⁷.

Заключение

Таким образом, политика первых лет царствования Николая II виделась Шереметеву и Марии Фёдоровне отступлением от консервативной идеологии Александра III, несмотря на публичное обещание императора в начале правления придерживаться политики отца. По их мнению, пагубное влияние на молодого и неопытного самодержца оказывали «либеральные» министры Горемыкин, Муравьёв и Витте, с которыми были солидарны обер-прокурор Победоносцев и великий князь Сергей Александрович.

С одной стороны, о либеральном объединении министров, противостоящих курсу Александра III, говорить не приходится. Напротив, все они разделяли консервативные взгляды (так, чиновник МИД Лопухин находил большинство правительства крайне консервативным, лишь немногих он причислял к «умеренным» консерваторам (С.Ю. Витте, министра земледелия А.С. Ермолова), «признававшим эволюцию консерватизма в приспособлении к современности» [Лопухин 2008, 78]). Большое влияние на Николая II в первые годы оказывал Победоносцев, который отстаивал проведение консервативного курса. С другой — политика молодого императора уже не была столь резко консервативной, как при его отце, что показывает история с тверским губернатором Ахлестышевым, которая не поколебала доверия Николая II к Горемыкину. Постоянное сетование графа Шереметева и вдовствующей императрицы на неправильный ход политики свидетельствует об их неспособности повлиять на ее изменение. Мария Фёдоровна с приближенными была не в состоянии

⁶⁶ РГАДА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 5044. Л. 160.

⁶⁷ Там же.

«повернуть руль» государственной политики и убрать неугодных ей министров. Николай II, проводивший отнюдь не либеральную политику, постепенно удалял от власти приближенных его отца, тем самым демонстрируя готовность править без их советов⁶⁸. Одним из первых это коснулось графа Шереметева.

Список литературы:

Ананьич Б.В., Ганелин Р.Ш. Сергей Юльевич Витте и его время. СПб.: Дмитрий Буланин, 2000.

Андреев Д.А. «Дело» П.Д. Ахлестышева и борьба в правительственных верхах в начале царствования Николая II // Российская история. 2020. № 1. С. 37–50. DOI: 10.31857/S086956870008484-3.

Андреев Д.А. Император Николай II в первые месяцы царствования: внешние влияния и самостоятельные решения // Российская история. 2011а. № 4. С. 114–125.

Андреев Д.А. Как мечтания из «безумных» стали «Бессмысленными»: к истории речи императора Николая II 17 января 1895 года // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4. История. Регионоведение. Международные отношения. 2011в. № 2(20). С. 36–44.

Андреев Д.А. Студенческие беспорядки и борьба в правительственных верхах зимой-весной 1899 года // Российская история. 2012. № 1. С. 59–68.

Боханов А.Н. Николай II. М.: Молодая гвардия; Русское слово, 1997.

Великая княгиня Елисавета Феодоровна и император Николай II. Документы и материалы (1884–1909 гг.) / под ред. А.Б. Ефимова, Е.Ю. Ковальской. СПб.: Алетейя, 2009.

Витте С.Ю. Воспоминания. Царствование Николая II. Т. I. Ленинград: Государственное издательство, 1924.

Голечкова О.Ю. Бюрократ его величества в отставке: А.А. Половцов и его круг в конце XIX – начале XX века. М.: АИРО-XXI, 2015.

Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого. М.: Новое лит. обозрение, 2000.

Дневники императора Николая II. 1894–1918. Т. I. 1894–1904 / отв. ред. С.В. Мироненко. М.: РОССПЭН, 2011.

⁶⁸ В 1895 году отправлен в отставку И.Н. Дурново, в 1897 году — Воронцов-Дашков, в 1898-м своего поста лишился военный министр Ванновский. Влияние Победоносцева продолжалось только до 1896 года [Полунов 2010, 141]. Из когорты министров эпохи Александра III влияние сохранял только Витте, во многом за счет своих управленческих талантов. По мнению В.И. Гурко, в общении с министрами своего отца молодому императору трудно было проявлять инициативу, поэтому он стремился заменить их новыми лицами [Гурко 2000, 269].

Лопухин В.Б. Записки бывшего директора департамента министерства иностранных дел. СПб.: Нестор-История, 2008.

Мейлунас А., Мироненко С.В. Николай и Александра. Любовь и жизнь. М.: Прогресс, 1998.

Ольденбург С.С. Николай II. Его жизнь и царствование: иллюстрированная история. М.: Эксмо, 2010.

Переписка императора Николая II с матерью — императрицей Марией Фёдоровной. 1894–1917 / под ред. Е.А. Чирковой. М.: Индрик, 2017.

Половцов А.А. Дневник (1893–1909). СПб.: Алетейя, 2014.

Полунов А.Ю. К.П. Победоносцев в общественно-политической и духовной жизни России. М.: РОССПЭН, 2010.

Шохин Л.И. Дневниковые записи С.Д. Шереметева о П.А. Столыпине // Археографический ежегодник за 2001 год. 2002. С. 359–371.

Шохин Л.И. Дневниковые записи С.Д. Шереметева о С.Ю. Витте // Отечественная история. 1998. № 2. С. 149–163.

Шохин Л.И. Из дневника С.Д. Шереметева 1897–1917 гг. // Шереметевы в судьбе России: Воспоминания. Дневники. Письма / сос. и авт. биографических очерков и коммент: А.И. Алексеева, М.Д. Ковалева. М.: Звонница, 2001. С. 216–220.

Шохин Л.И. Из дневника С.Д. Шереметева 1917 г. // Российский архив. 1995. Вып. 6. С. 487–492.

Шохин Л.И. С.Д. Шереметев о С.Ю. Витте (по страницам дневника) // Археографический ежегодник за 2004 год. 2005. С. 400–409.

Шохин Л.И. С.Д. Шереметев-историк в своих дневниковых записях // Археографический ежегодник за 1994 год. 1996. С. 191–222.

Дата поступления: 13.11.2020

References:

Anan'ich B.V., Ganelin R.Sh. (2000) *Sergey Yul'yevich Vitte i ego vremya* [Sergei Yulievich Witte and his period]. Saint Petersburg: Dmitriy Bulanin.

Andreev D.A. (2011a) Nicolas II in The First Months of His Reign: Outer Influences and Independent Decisions. *Rossiyskaya istoriya*. No. 4. P. 114–125.

Andreev D.A. (2011b) How “Absurd” Reveries Became “Meaningless”: On Emperor Nicholas II’s Appeal on 17th January, 1895. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo*

universiteta. Seriya 4. Istoriya. Regionovedeniye. Mezhdunarodnyye otnosheniya. No. 2(20). P. 36–44.

Andreev D.A. (2012). *Studencheskiye besporyadki i bor'ba v pravitel'stvennykh verkhakh zimoy-vesnoy 1899 goda* [Student unrest and conflicts within the government during the winter and spring of 1899]. *Rossiyskaya istoriya.* No. 1. P. 59–68.

Andreev D.A. (2020) P.D. Akhlestyshchev's "Case" and the Battle at the Top of Government at the Beginning of the Reign of Nicholas II. *Rossiyskaya istoriya.* No. 1. P. 37–51. DOI: 10.31857/S086956870008484-3.

Bokhanov A.N. (1997) *Nikolay II* [Nicholas II]. Moscow: Molodaya gvardiya; Russkoye slovo. Chirkova E.A. (ed.) (2017) *Perepiska imperatora Nikolaya II s mater'yu — imperatritsey Mariyey Fëdorovnoy. 1894–1917* [Correspondence of Nicholas II and his mother — Maria Feodorovna. 1894–1917]. Moscow: Indrik.

Efimov A.B., Koval'skaya E.Yu. (eds.) (2009) *Velikaya knyaginya Elisaveta Feodorovna i imperator Nikolay II. Dokumenty i materialy (1884–1909 gg.)* [Grand princess Elizaveta Feodorovna and Emperor Nicholas II. Documents and materials (1884–1909)]. Saint-Petersburg: Aleteyya.

Golechkova O.Yu. (2015) *Byurokrat ego velichestva v otstavke: A.A. Polovtsov i ego krug v k. XIX – n. XX veka* [His Majesty's retired bureaucrat: A.A. Polovtsov and his circle in the late 19th and early 20th centuries]. Moscow: AIRO-XXI.

Gurko V.I. (2000) *Cherty i siluety proshlogo* [Features and silhouette of the past]. Moscow: Novoye lit. obozreniye.

Lopukhin V.B. (2008) *Zapiski byvshego direktora departamenta ministerstva inostrannykh del* [Memoirs of former director of department of Ministry of Foreign Affairs]. Saint-Petersburg: Nestor-Istoriya.

Meylunas A., Mironenko S.V. (1998) *Nikolay i Aleksandra. Lyubov' i zhizn'* [Nicholas and Alexandra. Love and life]. Moscow: Progress.

Mironenko S.V. (ed.) (2011) *Dnevnik imperatora Nikolaya II. 1894–1918. T. I. 1894–1904* [Diaries of Nicholas II. 1894–1918. Vol. 1. 1894–1904]. Moscow: ROSSPEN.

Ol'denburg S.S. (2010) *Nikolay II. Ego zhizn' i tsarstvovaniye: illyustrirovannaya istoriya.* [Nicholas II. His life and reign: an illustrated history]. Moscow: Eksmo.

Polovtsov A.A. (2014) *Dnevnik (1893–1909)* [Diary (1893–1909)]. Saint-Petersburg: Aleteyya.

Polunov A.Yu. (2010) *K.P. Pobedonostsev v obshchestvenno-politicheskoy i dukhovnoy zhizni Rossii* [K.P. Pobedonostsev in Russia's public and spiritual life]. Moscow: ROSSPEN.

- Shokhin L.I. (1995) Iz dnevnika S.D. Sheremeteva 1917 g. [From S.D. Sheremetev's diary 1917]. *Rossiyskiy arkhiv*. Is. 6. P. 487–492.
- Shokhin L.I. (1996) S.D. Sheremetev-istorik v svoikh dnevnikovykh zapisyakh [S.D. Sheremetev as a historian in his diary]. *Arkheograficheskiy ezhegodnik za 1994 god*. P. 191–222.
- Shokhin L.I. (1998) Dnevnikovyye zapisi S.D. Sheremeteva o S.Yu. Vitte [Diary notes of S.D. Sheremetev about S.Yu. Witte]. *Otechestvennaya istoriya*. No. 2. P. 149–163.
- Shokhin L.I. (2001) Iz dnevnika S.D. Sheremeteva 1897–1917 gg. [From S.D. Sheremetev's diary 1897–1917]. In: Alekseev A.I., Kovaleva M.D. (eds.) *Sheremetevy v sud'be Rossii: Vospominaniya. Dnevniki. Pis'ma*. Moscow: Zvonitsa. P. 216–220.
- Shokhin L.I. (2002) Dnevnikovyye zapisi S.D. Sheremeteva o P.A. Stolypine [S.D. Sheremetev's diary notes on P.A. Stolypin]. *Arkheograficheskiy ezhegodnik za 2001 god*. P. 359–371.
- Shokhin L.I. (2005) S.D. Sheremetev o S.Yu. Vitte (po stranitsam dnevnika) [S.D. Sheremetev about S.Yu. Witte]. *Arkheograficheskiy ezhegodnik za 2004 god*. P. 400–409.
- Vitte S.Yu. (1924) *Vospominaniya. Tsarstvovaniye Nikolaya II. T. I.* [Memoirs. Nicholas II reign. Vol. 1]. Leningrad: Gosudarstvennoye izdatel'stvo.

Received: 13.11.2020

Хованов А.В., Минчина О.А.

Черный список или черный пиар? Контрмаркетинг в СМИ на примере лекарственных препаратов группы кишечных адсорбентов

Хованов Александр Валерьевич — кандидат медицинских наук, доцент, ООО «ТНК СИЛМА», Москва, РФ.

E-mail: khovanoff_alex@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [2238-7412](#)

Минчина Ольга Алексеевна — менеджер отдела маркетинга, ООО «ТНК СИЛМА», Москва, РФ.

E-mail: olga-minchina@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [1759-6005](#)

ORCID ID: [0000-0003-1513-192X](#)

Аннотация

При принятии управленческих решений важно понимать принципы и приемы контрмаркетинга в СМИ, поскольку это позволит объективнее оценивать факты в условиях перенасыщения информацией. В статье приводятся принципы проведения рутинного мониторинга информации контрмаркетинга в фармации в СМИ и конкретные примеры в отношении препаратов Энтеросгель, Полисорб и активированный уголь. Контрмаркетинг часто предполагает подмену тезиса при подаче информации о препарате. При этом может использоваться отрицательное мнение о стране, в которой производится продукт, о группе продуктов и о производителе, которое переносится на сам продукт и в дальнейшем используется для лоббирования управленческих решений. В статье обсуждаются способы и результаты противодействия контрмаркетингу в СМИ со стороны производителей лекарственных препаратов А07В (по анатомо-терапевтическо-химической классификации), то есть энтеросорбентов. Дело в том, что группа энтеросорбентов наиболее широко представлена именно в России и странах СНГ благодаря разработкам, которые велись в СССР. Выбор такой группы препаратов обусловлен возможностью рассмотреть контрмаркетинг не только в качестве инструмента конкурентов, но и как инструмент воздействия международного масштаба, выходящий за рамки привычных конкурентных войн. Проведен анализ данных в рамках рутинного фармаконадзора, запросов регуляторных органов, сообщений контрагентов и пользователей и публикаций СМИ за период 2012–2020 гг. Контрмаркетинг широко используется в мире, что показал пример дискредитации энтеросорбентов в СМИ. Однако правильное использование контрмаркетинга способно нейтрализовать критику и обратить ее в пользу производителя.

Ключевые слова

Контрмаркетинг, маркетинг, Энтеросгель, Полиметилсилоксана полигидрат, активированный уголь, Полисорб, Кремния диоксид коллоидный, СМИ, Интернет.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-62-84

Khovanov A.V., Minchina O.A.

Blacklist or Black PR? Counter-Marketing of Intestinal Adsorbents in the Media

Alexander V. Khovanov — PhD, Associate Professor, TNC SILMA, Moscow, Russian Federation.

E-mail: khovanoff_alex@mail.ru

Olga A. Minchina — Marketing Manager, TNC SILMA, Moscow, Russian Federation.

E-mail: olga-minchina@mail.ru

ORCID ID: [0000-0003-1513-192X](#)

Abstract

The managerial decision making process requires understanding of counter-marketing techniques in the media for objective interpretation of the facts amid information overload. The article contains the principles for routine tracking of counter-marketing data in the media in the field of pharmacy, illustrated by examples of Enterogel, Polysorb and activated carbon. Counter-marketing often involves a straw man fallacy. The negative messages may cover the country in which the product is manufactured, the product group and the manufacturer. Then these messages shift to attack the product, and these tactics can be used for lobbying decisions. The authors discuss the methods and results of counter-marketing in the media involving manufacturers of medicinal products from group A07B according to the ATC classification, or intestinal adsorbents. The variety of intestinal adsorbents in Russia and the CIS is tremendous, due to R&D carried out in the USSR. The choice of A07B group provides the opportunity to view counter-marketing not only as a tool of competitors, but also as an instrument of international large-scale influence, way beyond the usual brand wars. The study methods include the analysis of routine pharmacovigilance, requests from regulatory authorities, messages from contractors and users and media publications from 2012 to 2020. Counter-marketing is widely used globally, as attested by the instances of discrediting intestinal adsorbents in the media. However, wise use of counter-marketing has the power to neutralize negative messages by turning them in favor of the manufacturer.

Keywords

Counter-marketing, marketing, Enterogel, Polymethylsiloxane polyhydrate, activated carbon, Polysorb, Colloidal silicon dioxide, mass media, Internet.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-62-84

Введение

Контрмаркетинг, демаркетинг, противодействующий маркетинг — инструменты черного пиара, используемые для распространения негативной информации о товаре или услуге. Такими инструментами часто пользуются прямые конкуренты для дискредитации продукта. Иногда контрмаркетинг применяется и государственными структурами, например, для регулирования потребления товаров или услуг, таких как табак¹. При этом достижению поставленных целей способствует длительное системное комплексное воздействие. К методам контрмаркетинга в средствах массовой информации (СМИ) можно отнести следующие:

- акцентирование внимания потребителя на негативных качествах продукта, истинных или надуманных;
- снижение привлекательности сильных сторон продукта;
- параллельное привлечение внимания к аналогичному продукту с выделением сильных сторон;
- подмена тезиса.

¹ Designing and Implementing an Effective Tobacco Counter-Marketing Campaign // Centers for Disease Control and Prevention [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cdc.gov/tobacco/stateandcommunity/counter-marketing/index.htm> (дата обращения: 22.07.2020).

Поводом для написания статьи по материалам собственного исследования послужила публикация в журнале МГУ имени М.В. Ломоносова «Государственное управление. Электронный вестник», в которой обсуждались вопросы государственных закупок лекарственных средств (ЛС). При этом к средствам с недоказанной эффективностью было отнесено ЛС Полиметилсилоксана полигидрат, продаваемое в России под торговой маркой Энтеросгель, с соответствующими выводами [Уваров 2020]. Авторы благодарны редакции журнала за приглашение к дискуссии.

Удовлетворенность конечного потребителя — первоочередная задача для компаний-производителей безрецептурных ЛС. Это связано с тем, что такие препараты отличаются от рецептурных препаратов или лекарств, которые участвуют в госзакупках и на которые распространяется система возмещения.

На данный момент объем продаж считается наиболее точным критерием удовлетворенности потребителя. При этом восприятие лекарственного препарата подвержено влиянию разнообразных факторов. Например, известен эффект плацебо, лечебное действие пустышки, если пациент уверен в пользе препарата. И, наоборот, эффект ноцебо, когда после приема пустышки пациент ощущает побочные действия, о которых информировали заранее. Если производителю удастся убедить конечного потребителя в эффективности препарата, положительный эффект усиливается, а отрицательный уменьшается, и наоборот. Сложность состоит в том, что потребители имеют разные предпочтения, окружение, болезни и т.д. Восприятие одного и того же препарата может варьироваться даже у одного и того же пользователя по времени суток, не говоря о других факторах. Ученые продолжают изучать эту проблему, результаты регулярно докладываются на профильных мероприятиях для врачей и фармацевтов [Kavakova et al. 2020]. Отделом маркетинга прилагаются усилия по поддержанию имиджа препарата, важная роль отводится мерам против контрмаркетинга в СМИ.

Цель исследования заключается в определении сообщений, каналов коммуникации и целевых аудиторий, которые используются для контрмаркетинга энтеросорбентов на фармацевтическом рынке, за исключением государственных закупок, для выработки стратегии и тактики противодействия.

Для достижения поставленной цели был проведен анализ информации, поступающей в рамках рутинного фармаконадзора, запросов регуляторных органов, сообщений контрагентов и пользователей, публикаций СМИ за период 2012–2020 гг. На примере ЛС Энтеросгель и других энтеросорбентов мы рассмотрели, как используется контрмаркетинг в СМИ.

Актуальность проблемы определяется тем, что сегодня СМИ — мощный инструмент формирования общественного мнения, а информационные атаки используются и на политической арене, и в коммерции. Иногда контрмаркетинговые кампании проводятся в большем масштабе: атаки на имидж страны перерастают в попытки дискредитации производителей на общенациональном уровне, которые накладываются на контрмаркетинг прямых конкурентов против определенного бренда или группы товаров.

Специалисты компаний Nurun и Ifor провели исследование, посвященное роли Интернета в процессе покупки. Сообщения о товарах или услугах в Интернете оказали влияние на принятие решения как минимум о каждой второй покупке. В результате исследования были сделаны выводы о том, что покупатели больше доверяют информации о товарах и услугах, найденной в Интернете, чем полученной из других источников (см. Рисунок 1).

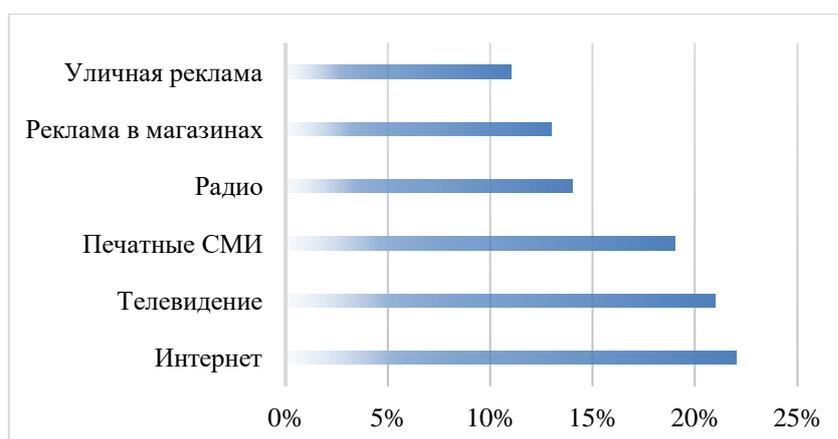


Рисунок 1. Какой медиаканал является наиболее информативным²

Согласно исследованию, проведенному Puppet-agency, подавляющее большинство людей читают отзывы непосредственно перед покупкой и 67% потребителей могут изменить свое мнение в зависимости от отзывов³.

Агентство Nielsen приводит подробный список факторов, влияющих на решение о покупке. Как видно из данных на Рисунке 2 и 3, отзывы в Интернете, авторские статьи, газеты и журналы стоят далеко не на последнем месте в структуре влияния на решение о совершении покупки.

² Источник: Как Интернет влияет на покупки // Research&Trends [Электронный ресурс]. URL: https://www.r-trends.ru/trends/trends_123.html (дата обращения: 01.07.2020).

³ Исследование: влияние отзывов на мнение потребителя // Vc.ru [Электронный ресурс]. URL: <https://vc.ru/marketing/91417-issledovanie-vliyanie-otzyvov-na-mnenie-potrebitelya> (дата обращения: 01.07.2020).

Актуальность проблемы контрмаркетинга в СМИ — особенно в Интернете — обусловлена возрастающим влиянием последнего на принятие решения потребителем о покупке. Контрмаркетинг способен и оказать негативное влияние на динамику продаж, и нанести непоправимый урон имиджу компании, бренда и производимых товаров.

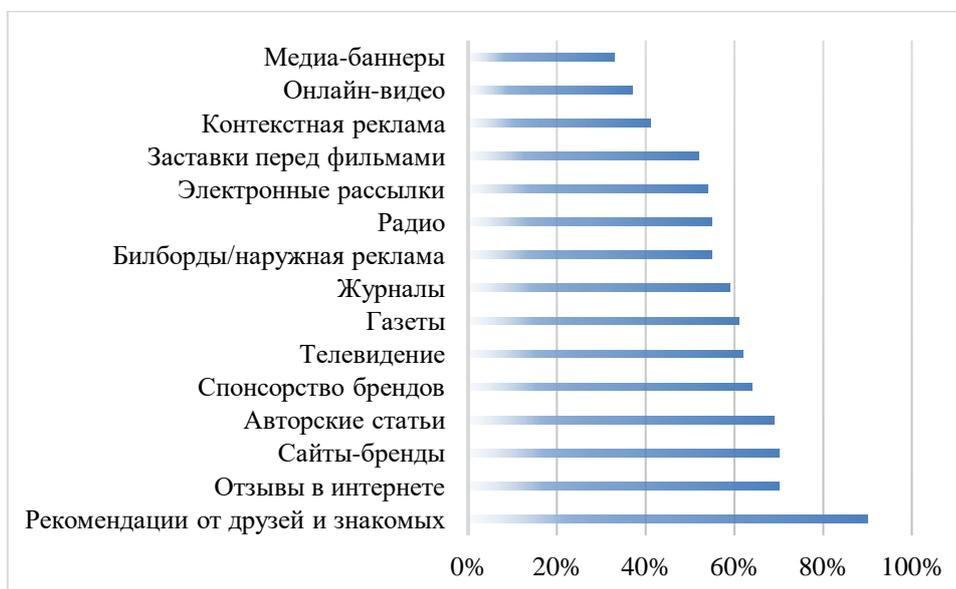


Рисунок 2. Факторы, влияющие на покупку⁴

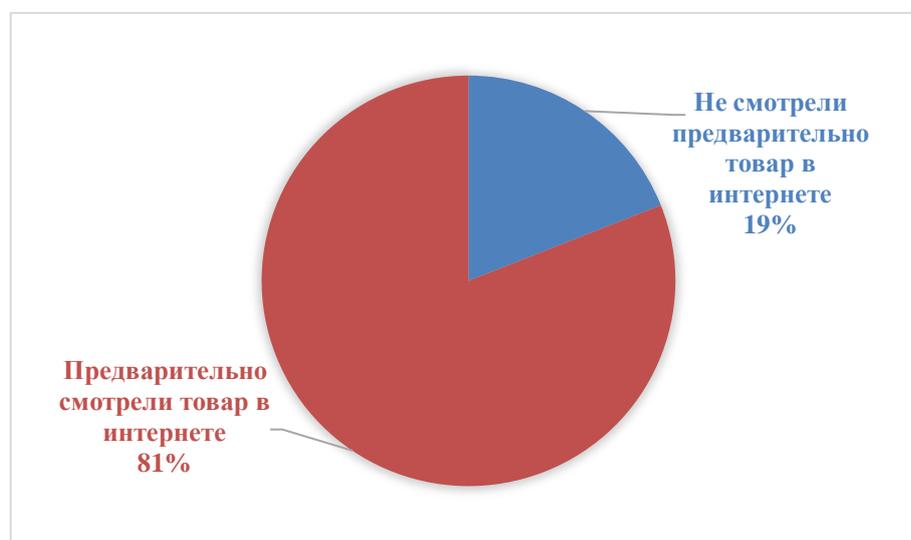


Рисунок 3. Сколько людей предварительно смотрели товар в Интернете, перед тем как купить товар офлайн?⁵

⁴ Источник: Зачем заниматься репутацией в интернете // Digital Production Gold Carrot [Электронный ресурс]. URL: https://gc.moscow/blog/zachem_zanimatsya_reputatsiyey_v_internete (дата обращения: 23.07.2020).

⁵ Источник: Исследование аудитории онлайн покупателей в России // DocPlayer.ru [Электронный ресурс]. URL: <https://docplayer.ru/32386727-Issledovanie-auditorii-onlayn-pokupateley-v-rossii.html> (дата обращения: 23.07.2020).

Энтеросорбенты — второй по популярности вид антидиарейных препаратов в России (см. Рисунок 4) и широко используемый класс препаратов с сорбционно-детоксикационными свойствами. Применение энтеросорбентов шагнуло далеко за пределы гастроэнтерологии и позволяет оказывать помощь пациентам с различными заболеваниями, в том числе такими «болезнями цивилизации», как сердечно-сосудистая патология, нарушения липидного и углеводного обменов. Очень ценно, что натуральный и безопасный состав препаратов полезен и здоровым людям с целью профилактики заболеваний органов пищеварения и предотвращения метаболических расстройств, то есть позволяет достигать более высокого качества жизни, что является приоритетной задачей медицины [Панфилова, Таранушенко 2012].

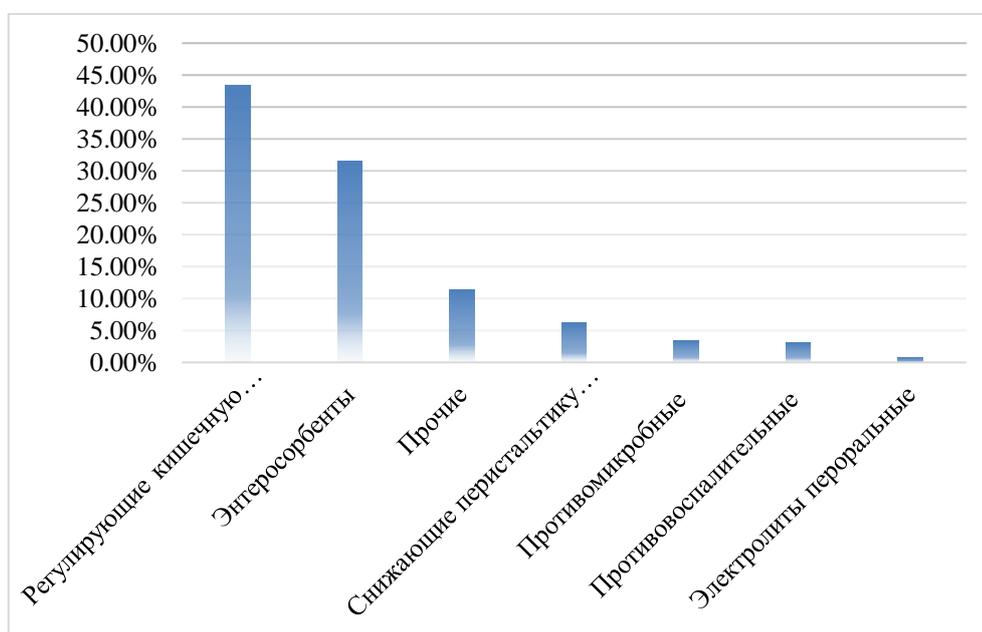


Рисунок 4. Доля препаратов группы EPhMRA A7 по итогам YTD август 2017 г. в стоимостном выражении⁶

Лекарства — социально значимые товары. Помимо нанесения урона имиджу производителя и ЛС, информационные атаки способны повлиять на решение пациента совершить покупку. В случае с безрецептурными ЛС потребитель часто руководствуется самостоятельно найденной информацией. Таким образом, контрмаркетинговые мероприятия направлены и против производителя, и против пациента, который под влиянием необоснованной информационной атаки на бренд или группу ЛС не приобретает лекарство, которое может помочь вылечить болезнь, облегчить симптомы и улучшить самочувствие.

⁶ Источник: Исследование AlphaRM «Мониторинг розничных продаж ЛС в РФ», 2017. Внутренний документ компании ООО «ТНК СИЛМА».

Результаты и обсуждение

Статистика запросов по теме «контрмаркетинг» на Wordstat Yandex демонстрирует незначительный интерес: 20–30 запросов в месяц, динамика не прослеживается⁷. Поисковик Google Trends не выдает запросов⁸.

Научные статьи на эту тему практически отсутствуют, исключение составляет описание государственных контрмаркетинговых программ против потребления табака и пр. Возможно, учреждения и организации, которые проводят контрмаркетинговые мероприятия, не заинтересованы в обсуждении методов и результатов.

Дискредитация как инструмент контрмаркетинга

Дискредитация — это сложный процесс, требующий не только времени и ресурсов отдельной компании, но и поддержки на высоком уровне. На Рисунке 5 представлены типы дискредитации по объекту «атаки».

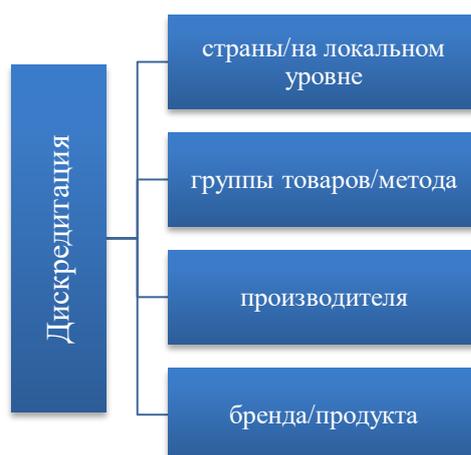


Рисунок 5. Декомпозиция дискредитации по уровню применения⁹

Дискредитация страны. Имидж Российской Федерации в последнее десятилетие страдал как от остаточных фобий времен холодной войны, в которых страна представала «агрессивным диктаторским государством, традиционно угрожающим соседям», так и от новых образов: страна в состоянии распада, деградации и нищеты, управляемая некомпетентными чиновниками, обуреваемая планами «возрождения империи» [Никонов 2015, 445]. В исследовании «Осьминог-1», проведенном

⁷ Контрмаркетинг // Яндекс. Подбор слов. [Электронный ресурс]. URL: <https://wordstat.yandex.ru/#/?words=контрмаркетинг> (дата обращения: 22.07.2020).

⁸ Контрмаркетинг // Google Trends [Электронный ресурс]. URL: <https://trends.google.ru/trends/explore?date=today%205-y&geo=RU&q=%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%80%D0%BA%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B3> (дата обращения: 22.07.2020).

⁹ Составлено авторами.

МИА «Россия сегодня», проанализированы 81,5 тысячи материалов о России в топ-70 СМИ Великобритании, Германии, Италии, Канады, США, Франции и Японии с 01.01.2019 по 30.06.2019. В США из 12,5 тысяч материалов 90,8% имели негативную направленность, 9% — нейтральную и лишь 0,2% — позитивную¹⁰. То есть негативный имидж создавался скорее направленно, учитывая государственное финансирование большинства СМИ. Например, положительный результат снижения количества курильщиков в России в 2015 г. Deutsche Welle рассматривала с точки зрения нарушения гражданских прав последних: «Правительство выступает против курильщиков вместо того, чтобы помочь им бросить курить»¹¹.

Дискредитация группы товаров/метода. В дальнейшем подготовленная почва использовалась для перенесения негативного мнения о стране уже на группу производимых там товаров, включая ЛС. Иллюстрацией служит пример контрмаркетинговой кампании 2018 г. в русскоязычных СМИ Эстонии, где конкуренция со стороны российских производителей угрожает местному фармацевтическому рынку. В СМИ прошел ряд публикаций, в которых подавалась неподтвержденная информация: «Многие жители Эстонии предпочитают покупать лекарства в России... Если сравнивать цены, то, например, одно и то же лекарство, применяющееся при отравлениях и кишечных инфекциях «Энтеросгель» в Эстонии, стоит в среднем 20 евро, а в России — около 6–7. Разница в том, что Эстония продает препарат, произведенный в Чехии, а в России в качестве производителя указана российская фирма... Главный провизор Союза аптек Эстонии Кайди Сарв отметила, что... в России поддельные лекарства настолько часто попадают на полки аптек, что иногда и сами россияне опасаются за свое здоровье»¹².

Как видно, цель кампании — дискредитация российских ЛС путем распространения мнения об их низком качестве. Следует отметить, что Энтеросгель и для России, и для Эстонии производится из одного и того же сырья по одной технологии и под таким же строгим контролем, и за время с момента выхода препарата на рынок в 1989 г. не было документально зафиксировано ни одного случая подделки.

¹⁰ Исследование: лишь 2% материалов о России в западных СМИ позитивны // РИА Новости [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20191014/1559630353.html> (дата обращения: 24.07.2020).

¹¹ Rauchen in Russland drastisch eingeschränkt // DW.com [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dw.com/de/rauchen-in-russland-drastisch-eingeschr%C3%A4nkt/a-16853453> (дата обращения: 21.07.2020).

¹² Эстонские эксперты: покупка лекарств в России всегда сопряжена с рисками // ERR.ee [Электронный ресурс]. URL: <https://rus.err.ee/854743/jestonskie-jeksperty-pokupka-lekarstv-v-rossii-vsegda-soprjazhena-s-riskami> (дата обращения: 21.07.2020); Доверяете ли вы лекарствам из России? // ERR.ee [Электронный ресурс]. URL: <https://r4.err.ee/854583/doverjaete-li-vy-lekarstvam-iz-rossii> (дата обращения: 21.07.2020).

Дискредитация производителя. Прямые конкуренты часто используют контрмаркетинговые меры, направленные на конкретного производителя. Критикуют маркетинговую политику и прочие процессы, которые не относятся ни к производству, ни к поставке лекарственного препарата. Удобство такого приема состоит в том, что у оппонентов нет возможности защитить себя в процессе дискуссии. Последнее положение иллюстрирует фрагмент заключения из выступления Гарретта Джонстона (Garrett Martin Johnston, бизнес-эксперт), посвященное критике продвижения Энтеросгеля в России в апреле 2018 г. на конференции фарммаркетологов: «Энтеросгель» абсорбировал все, что делать не надо:

- Сайт из середины нулевых, который не соответствует времени;
- Сайт не отвечает минимальным требованиям UI и UX;
- Нет понимания ЦА...»¹³.

Следует отметить, что представители компании-производителя не были проинформированы о готовящемся выступлении и не имели возможности дать комментарий и обсудить выводы специалиста. Отдадим должное гуру маркетинга, в заключении своего выступления он отметил: «Но сам продукт — будем покупать снова и снова, он очень хороший!»¹⁴.

Дискредитация бренда и конкретного продукта. Для дискредитации бренда или продукта могут использоваться различные инструменты контрмаркетинга:

- когнитивные антилогические приемы (логические ошибки);
- атака на качество, характеристики продукта;
- включение в неофициальные списки;
- использование инфоповодов.

Логические ошибки связаны с нарушением логической правильности рассуждений и состоят в том, что утверждается истинность ложных суждений, или логически неправильные рассуждения рассматриваются как правильные, или недоказанные суждения принимаются за доказанные, или, наконец, неверно оценивается осмысленность выражений¹⁵.

¹³ Джонстон Г. Ключевые тренды в глобальном маркетинге фармацевтического бизнеса: уроки для российских игроков. Мастер-класс на IX Практической конференции «Pharmabrand-2018», Москва, 9 апреля 2018 года.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Логические ошибки // Электронная библиотека Института философии РАН [Электронный ресурс]. URL: <https://iphlib.ru/library/collection/newphilenc/document/HASH44341b07953d03d243a844> (дата обращения: 25.07.2020).

Когда речь идет о контрмаркетинге, эти ошибки превращаются в инструменты манипулирования общественным мнением. Для этого существует ряд когнитивных антилогических приемов, наиболее популярным из которых является подмена тезиса, когда вместо обоснования выдвигаемого положения приводятся аргументы в пользу другого утверждения, выдвигаемого вместо того, которое требовалось доказать.

Этот и другие приемы реализуют через публикации, составление списков «нехороших» препаратов и атаки на качественные характеристики продуктов, которые мы рассмотрим ниже на примерах топовых брендов энтеросорбентов.

Дискредитация на примере бренда Энтеросгель

Списки. Мишенью дискредитации могут стать лекарственные препараты. В продвигаемом в сети «Расстрельном списке препаратов», появившемся на свет в 2016 году¹⁶, составитель пишет следующее: «Энтеросгель (...): отличный адсорбент (как и практически любой силикагель, и в этом плане его свойства хотя бы лабораторно изучены), который логично было бы применять при пищевых отравлениях, похмелье и диареях различного происхождения, но тогда спрос был бы маловат. Поэтому производитель опубликовал гайд для аптекарей «Как легко впарить гель любому покупателю» и представил свою разработку прямо панацей, мол, он эффективен при атопическом дерматите, сахарном диабете, псориазе, гестозе, экземе, бронхиальной астме, ОРВИ и как средство от прыщей (странно, что утерянные конечности не восстанавливает); помимо этого официальный сайт предлагает использовать сей энтеросорбент, чтобы снизить токсичные эффекты антибиотиков (то есть, не дать им поступить в кровоток и оказать нужный эффект, великолепно). Даже если закрыть глаза на то, что его качества сорбента мы знаем только из лабораторных исследований, и допустить применение просто как сорбента (с уровнем доказательности C), то остальная куча показаний из промоакций производителя не имеет никаких внятных исследований, тем более нет никаких РКИ или упоминаний в международных рекомендациях. Cochrane Reviews 0; FDA 0; RXlist 0; ВОЗ 0; ФК (-)».

В этом тексте критике был подвергнут не лекарственный препарат, то есть не эффективность и безопасность, а позиционирование препарата на фармацевтическом рынке. Здесь речь идет о подмене тезиса. Не выдерживает критики и использование в качестве аргумента якобы некорректного позиционирования и промоции препарата среди

¹⁶ Расстрельный список препаратов // Encyclopatia [Электронный ресурс]. URL: https://encyclopatia.ru/wiki/Расстрельный_список_препаратов#.D0.AD (дата обращения: 24.07.2020). Оригинальная орфография и пунктуация сохранены — прим. авт.

работников аптек. Составитель списка не только сознательно умолчал, но даже прикрыл нарочито грубой риторикой полное соответствие продвижения препарата утвержденной инструкции по медицинскому применению, а значит, и законодательству России.

В 2020 г. Энтеросгель прошел процедуру в соответствии с Решением № 78 Евразийской экономической комиссии и представил необходимые документы, включая результаты исследований, которые подтвердили эффективность и безопасность препарата в рамках показаний, утвержденных в инструкции. Эксперты из России, СНГ, Евросоюза, Австралии и других государств признали представленные клинические данные достаточными.

При этом упоминаемые в «Расстрельном списке» Cochrane Reviews — коммерческий проект, FDA — регулятор США, для включения требуется зарегистрировать продукт в США, RXlist — сайт для поиска лекарств, ВОЗ — Всемирная организация здравоохранения. К производителю Энтеросгеля, который разрешен к применению в более чем 40 странах мира, попадание в эти списки — требование избыточное.

Вышеприведенная информация, со ссылкой на источник, была растиражирована в сети и даже использована как единственно подлинная информация об эффективности и безопасности лекарственных препаратов в исследовании, опубликованном в журнале «Государственное управление. Электронный вестник» [Уваров 2020]. «В данной статье предпринята попытка анализа государственных аукционов с целью выявления закупок лекарств, не соответствующих принципам доказательной медицины. В качестве основы исследования был взят список препаратов, к которым отсутствует доверие, составленный врачом и признаваемый сообществом доказательной медицины». Эта фраза может ввести в заблуждение непросвещенного читателя. Автор использует аргумент к авторитету и прием аргументации с использованием нерелевантных доводов. [Encyclopatia](#) — авторитет, по меньшей мере, сомнительный: «Encyclopatia — это как энциклопедия, только энциклопáтия: патологическая энциклопедия. Такая особенная википедия по медицинским штукам... Сейчас Encyclopedia Pathologicaex содержит несколько сотен крутых статей... Здесь вы сможете узнать правду про тупые методы диагностики... Боже, какой умопомрачительный сайт!».

Других доказательств автор не приводит. На основании списка препаратов из такого источника автор делает следующий вывод: «Без подкрепленной доказательствами уверенности невозможно говорить об экономической эффективности использования того или иного препарата. Невозможно также сравнивать успешность применения

препарата с показателями других лекарств. Таким образом, применение таких препаратов представляется неэффективным с экономической точки зрения» [Там же, 101].

Как видим, промежуточная цель контрмаркетинга достигнута: Энтеросгель отнесен в публикации журнала к неэффективным с экономической точки зрения. То, что в списке из десятков зарегистрированных в России адсорбентов с приблизительно одинаковыми показаниями в инструкции и схожей политикой продвижения упомянут лишь один, самый продаваемый — Энтеросгель, свидетельствует о прямой контрмаркетинговой направленности. При этом отброшены многочисленные сравнительные клинические исследования. Так, Энтеросгель уже десятилетия используется как референтный препарат для сравнения других энтеросорбентов, вновь появляющихся на рынке; например, опубликовано исследование по сравнению с желатиной таннатом при лечении диареи у детей [Бехтерева и др. 2017], опубликованы в рецензируемых журналах обзоры литературы, где описаны основные механизмы действия и множество клинических данных, например, при лечении алкогольной болезни печени [Павлов и др. 2019]. В Великобритании завершены доклинические и клинические исследования, которые подтвердили эффективность Энтеросгеля по связыванию токсинов и при назначениях по поводу диареи у взрослых [Howell et al. 2019a; Howell et al. 2019b]. Не говоря уже о фармакоэкономических исследованиях в России и странах СНГ, которые проводились с участием энтеросорбентов¹⁷, и маркетинговых исследованиях по выяснению отношения к продукту с участием потребителей, в которых было показано, что Энтеросгель — востребованный продукт при выборе в аптеках [Галкина и др. 2017].

Фармакоэкономические исследования как раз являются основанием для оценки применения препаратов с экономической точки зрения. В обозримом будущем это не может повлиять на государственные закупки конкретного препарата, поскольку они минимальны. Однако в отсутствие реакции со стороны компании репутационные издержки могут сказаться на продажах на свободном фармрынке.

Инфоповоды. С целью дискредитации используются и важные информационные поводы, например эпидемия коронавируса. Включение Полиметилсилоксана полигидрата во временные методические рекомендации Минздрава России по профилактике и лечению коронавирусной инфекции 2020 г.

¹⁷ Суладзе А.Г. Клинико-экономический анализ и лечение острых кишечных инфекций: автореф. дис... канд. мед. наук. Ростов-на-Дону, 2009.

вызвало контрмаркетинговую волну. Вот выдержка из новости в сети Интернет: «На видео производители средства от кишечных болезней уверяют зрителей в том, что данный гель облегчит течение коронавирусной инфекции... В тексте документа и в инструкции к препарату говорится, что энтеросорбенты стоит принимать только тем немногим, кто столкнулся с кишечными симптомами болезни, такими как интоксикация, тошнота или рвота. В борьбе с остальными симптомами «Энтеросгель» бесполезен»¹⁸. Далее эта новость была растиражирована в других источниках¹⁹.

Для сравнения мы привели ниже текст временных методических рекомендаций по профилактике и лечению коронавирусной инфекции Минздрава России: «При выраженной интоксикации, а также при дискомфорте в животе, тошноте и/или рвоте показаны энтеросорбенты (диоксид кремния коллоидный, полиметилсилоксана полигидрат и другие)»²⁰. А вот выдержка из официальной инструкции к лекарственному препарату: «Показания к применению. У взрослых и детей в качестве детоксикационного средства: острые и хронические интоксикации различного происхождения...»²¹.

При прочтении видно, что составитель контрмаркетингового сообщения поменял порядок слов методических рекомендаций, поставив «интоксикация» после «кишечные симптомы болезни», тем самым существенно сузил показания, то есть подменил тезис. Последнее позволило обвинять производителя в недобросовестной рекламе.

При нападках на продукт фантазия приветствуется. Например, в линейке производителя представлен Энтеросгель в виде сладкой пасты, которая имеет ограничения к применению у детей до 1 года, беременных и кормящих, что использовалось конкурентами для введения в заблуждения покупателей. Несмотря на то, что упаковка сладкой пасты отличается, и наличие предупреждения в инструкции, на некоторых сайтах размещалось сообщение об ограничении к применению на фоне

¹⁸ Осторожно, фейк! Разоблачение ложной информации // НаКонтроле2020 [Электронный ресурс]. URL: <http://наконтроле2020.рф/antifakecovid> (дата обращения: 24.09.2020).

¹⁹ Энтеросгель рекомендован Минздравом РФ при лечении коронавируса // Corona Fake [Электронный ресурс]. URL: <https://coronafake.ru/fakes/enterosgel-rekomendovan-minzdravom-rf-pri-lechenii-koronavirusa> (дата обращения: 24.07.2020); Реклама Энтеросгеля обещает легкое течение COVID-19. Ее авторы — гении маркетинга, но в медицине они хромают // Medialeaks [Электронный ресурс]. URL: <https://medialeaks.ru/news/1506ivl-enterosgel/> (дата обращения: 01.08.2020).

²⁰ Временные методические рекомендации профилактика, диагностика и лечение новой коронавирусной инфекции (COVID-19) Версия 8 (03.09.2020) // Министерство здравоохранения Российской Федерации. URL: https://static-0.minzdrav.gov.ru/system/attachments/attaches/000/051/777/original/030902020_COVID-19_v8.pdf (дата обращения: 24.09.2020).

²¹ Энтеросгель: Инструкция по применению // Enterosgel.ru [Электронный ресурс]. URL: <https://enterosgel.ru/enterosgel-instrukciya-po-primeneniyu> (дата обращения: 19.07.2020).

упаковки пасты Энтеросгеля, которая разрешена к применению без ограничения возраста и связи с беременностью и кормлением грудью. Тем самым у потребителей создавалось ложное представление о несуществующих ограничениях в применении препарата.

Атака на характеристики. «Старый препарат с недоказанной эффективностью» — очередной тезис, используемый для контрмаркетинга Энтеросгеля, который более 30 лет на фармацевтическом рынке России. Объективная оценка требует изучения длительной истории применения Энтеросгеля в широкой клинической практике в России, а на это необходимы годы, потому что за это время выявляются возможные проблемы. Соответственно, длительная история имеет больше плюсов. Новые препараты не имеют истории и по определению не могут быть безопасными. Как они себя поведут, еще неизвестно — вспомним тот же талидомид. Эффективность новых препаратов можно оценить лишь гипотетически, поскольку исследования проводятся в специальных условиях под контролем специалистов на строго ограниченных группах пациентов. Лишь время покажет, как то же самое лекарство будет вести себя в обычных условиях.

В соответствии с данными компании AlphaRM, в 2016 г. продажи в аптеках России для конечных потребителей составили 99,33% всех продаж безрецептурного лекарственного препарата Энтеросгель (Полиметилсилоксана полигидрат). Госзакупки и прочее, соответственно, составили 0,67 % — следовое количество. Это связано с тем, что политика продвижения препарата Энтеросгель не учитывает особенности государственных закупок. При этом, по данным DSM, Энтеросгель стабильно занимает первое место по объему продаж в России с долей до трети рынка в группе A07B и более 10% от общей группы Антидиарейные препараты (A07)²². Само по себе отсутствие *de facto* государственных закупок свидетельствует о блокирующей контрмаркетинговой активности в этой части фармацевтического рынка. Пример демонстрирует, что две условные приблизительно равные по объему части фармацевтического рынка России — свободная продажа и государственные закупки изолированы, хотя в целом этот рынок один из самых зарегулированных.

²² Фармацевтический рынок России 2019 // DSM group [Электронный ресурс]. URL: https://dsm.ru/docs/analytics/Annual_report_2019_DSM_web.pdf (дата обращения: 21.07.2020).

Дискредитация на примере бренда Полисорб

Инфоповоды. В ноябре 2019 года вышла статья журналиста российского издания Forbes об Андрее Попиллове, основателе Полисорба. В материале раскрыты «агрессивные маркетинговые уловки», использование нецензурных выражений в рекламе препарата, гонорары привлеченных в рекламную кампанию блогеров и войны с конкурентами²³.

Особенно ударили по репутации препарата Полисорб заключения экспертов о малоэффективности препарата, что было экстраполировано на всю группу энтеросорбентов вплоть до постановки вопроса о целесообразности применения таких препаратов.

Несмотря на активную работу специалистов по противодействию негативному влиянию контрмаркетинга, публикация Forbes не прошла бесследно. Анализ периода с 18 по 21 ноября 2019 года зафиксировал нетипичные тренды в обсуждениях: Шнуров, Собчак, forbes.ru и др. Хотя Forbes имеет громкий статус, материал о Полисорбе не стал вирусным. Фокус критики оказался направлен на основателя компании, что смягчило удар по продукту. Незначительную часть статьи занимают экспертные мнения по препарату Полисорб. Популярность материалу могли принести массовые репосты, но этого не произошло. Здесь следует отдать должное работе SMM-специалистов, которые ежедневно заполняли ленту социальных сетей новым контентом²⁴.

Дискредитация на примере активированного угля

Инфоповоды. Уголь в качестве энтеросорбента известен с глубокой древности. Еще врачеватели Древнего Египта, Индии, Греции использовали древесный уголь для лечения отравлений, диареи, желтух и других заболеваний, а также для лечения ран.

В последнее время активированный уголь стал приобретать все большую популярность в кулинарии: фуд-блогеры в поиске блюд и напитков для удачного кадра обратили внимание на окрашивающее свойство угля, что привело к буму еды черного цвета.

²³ Препарат на миллиард: кто зарабатывает на порошке, который рекламируют Сергей Шнуров и Ксения Собчак // Forbes [Электронный ресурс]. URL: <https://www.forbes.ru/karera-i-svoy-biznes/387229-preparat-na-milliard-kto-zarabatyvaet-na-poroshke-kotoryy-reklamiruyut> (дата обращения: 25.07.2020).

²⁴ Не «потерять лицо»: как справиться с репутационным скандалом на примере «Победы», «Полисорба» и Gamestop // Vc.ru [Электронный ресурс]. URL: <https://vc.ru/marketing/128104-ne-poteryat-lico-kak-spravitsya-s-reputacionnym-skandalom-na-primere-pobedy-polisorba-i-gamestop> (дата обращения: 25.07.2020).

Неудивительно, что в ответ на набирающий обороты тренд употреблять активированный уголь в неограниченных количествах врачи забили тревогу, и стали появляться многочисленные статьи о вреде этого энтеросорбента. С одной стороны, активированный уголь снижает всасывание и эффективность ЛС, принимаемых внутрь одновременно с ними, уменьшает активность внутрижелудочно действующих веществ, не говоря о ряде противопоказаний²⁵. С другой стороны, в ряде материалов активированный уголь в лучшем случае представлен в качестве очередного вредного красителя.

Действительно, употребление угля в неограниченном количестве может привести к тяжелым последствиям для здоровья. Однако не стоит забывать и о полезных адсорбирующих антидиарейных свойствах энтеросорбента.

Антиугольная компания пронеслась по всему миру: информация о вреде активированного угля доступна на любых языках. Например, согласно испанской газете *El País*, использование активированного угля может привести к трагическим последствиям даже в условиях стационара²⁶. Канадский нутрициолог иронизирует: «(Активированный уголь — *прим.авт.*) рекомендуется блогерами, псевдоэкспертами в области питания, общественными деятелями, что порождает скептицизм — это не научно»²⁷. Журналисты британской газеты *BBC* шутят: «Хотя это похоже на то, что вы бы использовали, чтобы разжечь барбекю, активированный уголь — это последняя тенденция “детоксикации”» — и далее пишут об отсутствии доказательств благоприятных эффектов от употребления угля²⁸.

Однако в интервью итальянскому portalу *Il Fatto Alimentare* Д. Донго, юрист-эксперт по продовольственному праву *Food and Agriculture Requirements*, отметил, что европейское законодательство по добавкам, ароматизаторам и ферментам (постановление ЕС № 1333/2008, ЕС № 1129/2011) квалифицирует уголь как краситель (E 153) и разрешает его использование в различных пищевых продуктах, а также прямые продажи для кулинарных и бытовых целей и использования. Этот краситель разрешен в

²⁵ Активированный уголь (Activated charcoal) // РЛС: Реестр лекарственных средств России [Электронный ресурс]. URL: https://www.rlsnet.ru/mnn_index_id_1902.htm (дата обращения: 30.07.2020).

²⁶ Carbón activado, el último peligro 'detox' // *El País* [Электронный ресурс]. URL: https://elcomidista.elpais.com/elcomidista/2017/07/20/articulo/1500559568_463602.html (дата обращения: 30.07.2020).

²⁷ Le côté sombre du charbon // *Le Droit* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ledroit.com/le-mag/le-cote-sombre-du-charbon-783b12c29346339f1e9c25de1dcc0c1c> (дата обращения: 30.07.2020).

²⁸ What is activated charcoal and is it safe? // *BBC Good Food* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bbcgoodfood.com/howto/guide/what-activated-charcoal-and-it-safe> (дата обращения: 30.07.2020).

Европейском Союзе в широком спектре пищевых продуктов, таких как сыры, паста и различная выпечка. Использование древесного угля в качестве красителя не представляет каких-либо серьезных проблем. Он не выделяет токсикологических веществ и считается безопасным, вплоть до включения в широкий спектр пищевых добавок Министерством здравоохранения. Европейское агентство по безопасности пищевых продуктов (EFSA) после научной оценки пришло к выводу, что краситель E 153, используемый в пищевых продуктах, не представляет проблем с безопасностью (при условии, что содержание любых полициклических ароматических углеводородов, остающихся в добавке, менее 1,0 мкг/кг)²⁹.

В российских СМИ на активированный уголь также обрушилась мощная волна критики. Достаточно взглянуть на заголовки: «Активированный уголь признали опасным для здоровья»³⁰, «Для здоровья человека опасен активированный уголь»³¹, «Активированный уголь может нанести большой вред здоровью»³², «Активированный уголь может повышать риск рака»³³, «Медики: активированный уголь вреден для организма»³⁴ и др.

Активная контрмаркетинговая компания в СМИ привела к исключению в России активированного угля из списка жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (ЖНВЛП)³⁵. Это означает, что государство более не регулирует предельные отпускные цены на активированный уголь. Согласно отчетам DSM Group за 2018 и 2019 гг., в России наблюдалась отрицательная динамика продаж активированного угля в упаковках (см. Рисунок 6).

²⁹ Carbone vegetale nel pane e nei prodotti da forno: si può usare? Risponde l'avvocato Dario Dongo // Il Fatto Alimentare [Электронный ресурс]. URL: <https://ilfattoalimentare.it/carbone-vegetale-pane-prodotti-forno.html> (дата обращения: 30.07.2020).

³⁰ Активированный уголь признали опасным для здоровья // Владивостокская поликлиника № 1 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pkmiac.ru/mo/poliklinika1/articles/5574/> (дата обращения: 30.07.2020).

³¹ Для здоровья человека опасен активированный уголь // Российское информационное агентство LIVE24 [Электронный ресурс]. URL: <https://live24.ru/nauka/2962-dlja-zdorovja-cheloveka-opasen-aktivirovannyj-ugol.html> (дата обращения: 30.07.2020).

³² Активированный уголь может нанести большой вред здоровью // PrimaMedia.ru [Электронный ресурс]. URL: <https://primamedia.ru/news/837718/> (дата обращения: 30.07.2020).

³³ Активированный уголь может повышать риск рака // Ясно — новости Юга России [Электронный ресурс]. URL: https://yasnonews.ru/news/obchestvo/54923_aktivirovannyj_ugol_mozhet_povyshat_risk_raka/ (дата обращения: 30.07.2020).

³⁴ Медики: активированный уголь вреден для организма // Восьмой канал [Электронный ресурс]. URL: <http://8tv.ru/information/beauty-and-health/mediki-aktivirovannyj-ugol-vreden-dlya-organizma/> (дата обращения: 30.07.2020).

³⁵ Активированный уголь больше не жизненно важное лекарство // Коммерсантъ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2630388> (дата обращения: 30.07.2020).

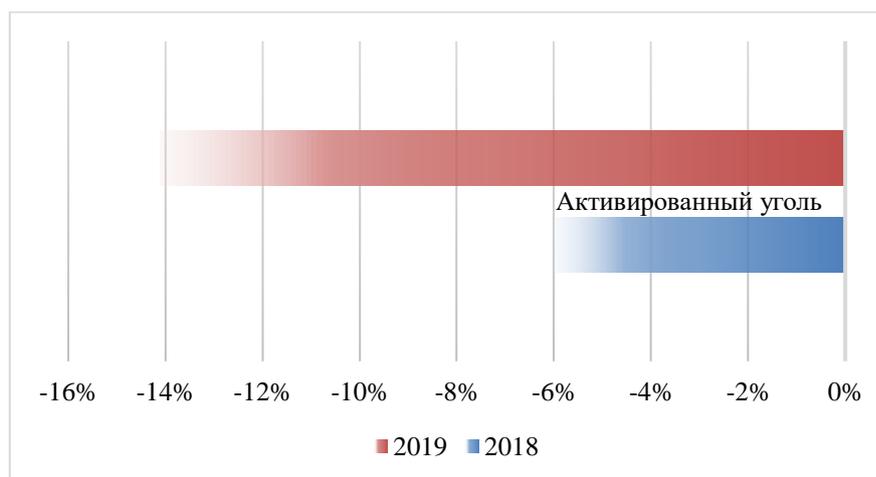


Рисунок 6. Динамика продаж активированного угля в натуральном выражении за 2018 и 2019 гг.³⁶

Таким образом, влияние масштабной контрмаркетинговой кампании на судьбу продукта сложно предсказать, но точно нельзя недооценивать.

Выводы

Исследование приемов контрмаркетинга показало, что в черном пиаре ЛС чаще всего использовался прием классической демагогии — подмена тезиса. Наиболее эффективен прием оказался при комплексном долговременном использовании, когда вначале создается отрицательный образ страны производителя. Например, среди врачей и работников аптеки путем подмены тезиса также распространяются парадигмы определенной направленности. Затем на этом фоне распространяется негативная информация о самом производителе и продукте. Это приводит к появлению статей в рецензируемых журналах о медицинской и экономической неэффективности препарата (на Рисунке 7 представлены стадии контрмаркетинга на конкретном примере). Контрмаркетинговые действия приурочиваются к важным информационным поводам. Далее это может использоваться для лоббирования определенных управленческих решений.

³⁶ Составлено по: Фармацевтический рынок России 2018 // DSM Group [Электронный ресурс]. URL: https://dsm.ru/docs/analytics/Annual_report_2018_DSM.pdf (дата обращения: 23.07.2020); Фармацевтический рынок России 2019 // DSM Group [Электронный ресурс]. URL: https://www.dsm.ru/docs/analytics/Annual_report_2019_DSM_web.pdf (дата обращения: 23.07.2020).

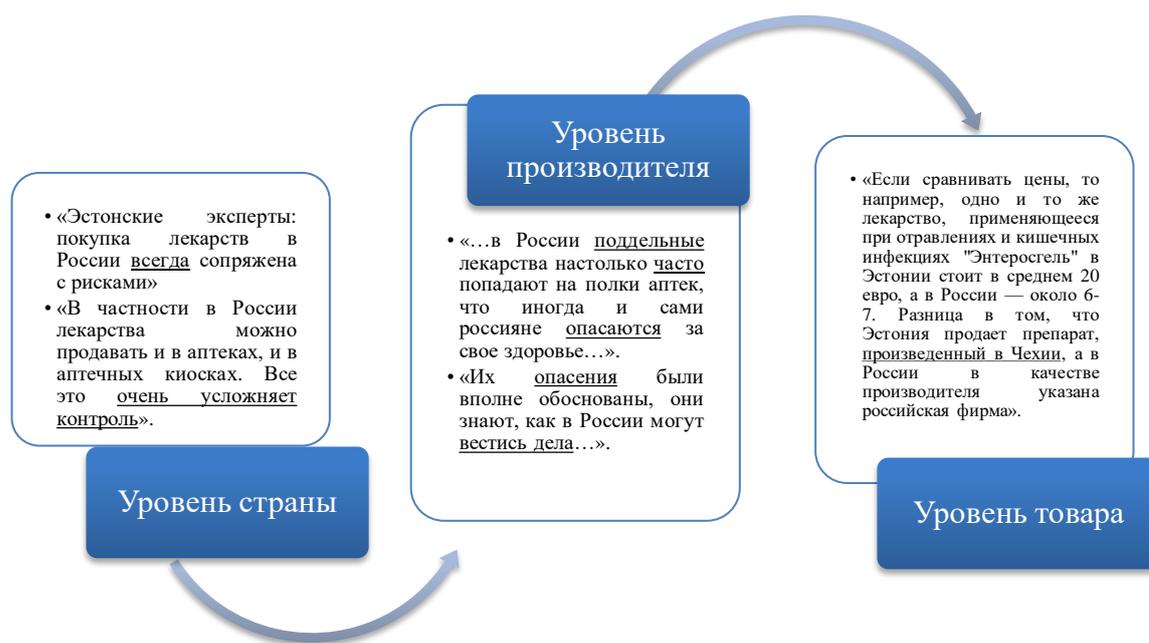


Рисунок 7. Динамика распространения отрицательного восприятия от общего к частному на примере статьи «Эстонские эксперты: покупка лекарств в России всегда сопряжена с рисками»³⁷

Противодействие контрмаркетингу

В соответствии с принципами надлежащих практик (G&P) производитель энтеросорбента Энтеросгель применяет стратегию риск-менеджмента для предотвращения негативного воздействия контрмаркетинга. За анализируемый период ужесточилось законодательство по обращению лекарственных средств, поэтому, помимо работы с врачами, работниками аптек, конечными потребителями, через СМИ, конференции, круглые столы и пр., была проведена и работа по укреплению позиций препарата с точки зрения клинических данных, полученных в рамках рутинного фармаконадзора (надлежащая практика фармаконадзора — GVP).

В ответ на тезис контрмаркетинга «отсутствие признания лекарственного препарата за рубежом, прежде всего на Западе» компания предоставляет следующие данные: за 7 лет Энтеросгель получил разрешение к применению еще более чем в 20 странах, среди них Великобритания, Австралия, Новая Зеландия и др., а общее количество стран превысило 40.

Что касается «наличия клинических исследований, проведенных в развитых странах», производитель препарата Энтеросгель провел исследования в соответствии с

³⁷ Составлено авторами на основе материала из статьи «Эстонские эксперты: покупка лекарств в России всегда сопряжена с рисками» // ERR.ee [Электронный ресурс]. URL: <https://rus.err.ee/854743/jestonskie-jeksperty-pokupkalekarstv-v-rossii-vsegda-soprjazhena-s-riskami> (дата обращения: 25.07.2020).

принципами надлежащей клинической практики (GCP), помимо России, в таких странах, как Великобритания, Чехия, Хорватия [Howell et al. 2019a; Howell et al. 2019b]. Получены также клинические данные о применении препарата в Италии, Германии и США.

С научной точки зрения от исследований в развитых странах новых знаний получено не было, но этого и не ожидалось. Исследования подтвердили результаты, которые были получены более 30 лет назад. Результаты были использованы в целях продвижения. В России и странах СНГ за это время были опубликованы клинические исследования, в которых препарат показал эффективность и безопасность (при острых кишечных инфекциях у детей с атопическим дерматитом [Усенко и др. 2015], острых диареях у детей [Бехтерева и др. 2017], при алкогольной болезни [Павлов и др. 2019]).

Проведение плацебо-контролируемых исследований затрудняют органолептические свойства Энтеросгеля, например вкус, консистенция и пр., которые сложно замаскировать. Несмотря на это, опубликованы результаты первой части исследования с использованием плацебо [Kemppinen et al. 2020], и эти исследования показали эффективность Энтеросгеля при лечении синдрома раздраженного кишечника с диареей. Эта информация была использована для прохождения процедуры приведения в соответствие регистрационного досье. Энтеросгель получил регистрацию в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) по Решению № 78 Евразийской Комиссии.

Заключение

Контрмаркетинг широко используется в России и мире, что показало исследование на примере дискредитации энтеросорбентов Энтеросгель (Полиметилсилоксана полигидрат), Полисорб (Кремния диоксид коллоидный) и активированного угля в СМИ. Дискредитация проводилась комплексно, с опорой на дискредитацию страны производства, группы товаров, производителя, бренда и конкретных продуктов. Системность подхода определяет постоянно нарастающее воздействие на различные целевые аудитории: врачей, работников аптек, руководителей и конечных потребителей с использованием доступных каналов коммуникации, таких как СМИ, специальная отраслевая литература, публикации в специальных журналах и т.п.

Противодействовать контрмаркетингу в СМИ невозможно без мониторинга информационных ресурсов в рамках риск-менеджмента. Меры противодействия определяются наличием ресурсов, а наиболее эффективным представляется системный подход с использованием каналов коммуникации, направленных на целевые аудитории, которые и служат мишенью контрмаркетинга. В данной статье продемонстрированы практические примеры такого противодействия.

При правильном использовании контрмаркетинга производитель нейтрализует критику и использует ее в свою пользу — во благо продвижения. Ведь критика должна быть конструктивной и неагрессивной, если цель — действительно разобраться в ситуации и улучшить «экологичность» фармацевтического рынка.

Список литературы:

- Бехтерева М.К., Комарова А.М., Усков А.Н., Раздьяконова И.В., Алексеева Л.А., Бессонова Т.В.* Оценка эффективности желатина танната при острых инфекционных диареях у детей // *Детские инфекции.* 2017. Т. 16. № 4. С. 58–63. DOI: <https://doi.org/10.22627/2072-8107-2017-16-4-58-63>.
- Галкина Г.А., Грибкова Е.И., Курашов М.М., Раснер Е.М.* Анализ энтеросорбентов, представленных в розничном звене фармацевтического рынка // *Фармация.* 2017. Т. 66. № 6. С. 38–41.
- Никонов В.А.* Современный мир и его истоки. М.: Издательство Московского университета, 2015.
- Павлов А.И., Хованов А.В., Хаваншанов А.К., Фадина Ж.В., Шамес А.Б.* Место современной энтеросорбции в лечении и профилактике алкогольной болезни печени (обзор литературы) // *Эффективная фармакотерапия.* 2019. Т. 15. № 18. С. 36–41. DOI: 10.33978/2307-3586-2019-15-18-36-41.
- Панфилова В.Н., Таранушенко Т.Е.* Применение энтеросорбентов в клинической практике // *Педиатрическая фармакология.* 2012. Т. 9. № 6. С. 34–39. DOI: <https://doi.org/10.15690/pf.v9i6.516>.
- Уваров Д.А.* Анализ структуры государственных закупок лекарственных средств с недоказанной эффективностью // *Государственное управление. Электронный вестник.* 2020. № 80. С. 84–104. DOI: 10.24411/2070-1381-2019-10065.
- Усенко Д.В., Горелова Е.А., Рудык А.В.* Применение энтеросорбентов в лечении кишечных инфекций у детей с сопутствующим атопическим дерматитом // *Фарматека.* 2015. № 10. С. 31–35.
- Grøndahl V.A., Kirchhoff J.W., Andersen K.L., Sørby L.Aa., Andreassen H.M., Skaug E.-A., Roos A.K., Tvette L.S., Helgesen A.K.* Health Care Quality from the Patients' Perspective: A Comparative Study Between an Old and a New, High-Tech Hospital // *Journal of Multidisciplinary Healthcare.* 2018. Is. 11. P. 591–600. DOI: [10.2147/JMDH.S176630](https://doi.org/10.2147/JMDH.S176630).
- Howell C.A., Markaryan E., Allgar V., Kemppinen A., Khovanov A., Pandya P., Arasaradnamet R.* Enterosgel for the Treatment of Adults with Acute Diarrhoea in a Primary

Care Setting: A Randomised Controlled Trial // *BMJ Open Gastroenterology*. 2019a. Vol. 6. Is. 1. DOI: [10.1136/bmjgast-2019-000287](https://doi.org/10.1136/bmjgast-2019-000287).

Howell C.A., Mikhalovsky S., Markaryan E.N., Khovanov A.V. Investigation of the Adsorption Capacity of the Enterosorbent Enterosgel for a Range of Bacterial Toxins, Bile Acids and Pharmaceutical Drugs // *Scientific Reports*. 2019b. Vol. 9. Is. 1. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41598-019-42176-z>.

Kabakova T.I., Goryachev A.B., Prokopenko V.V., Khovanov A.V., Terekhova L.V., Kondratov S.Yu., Popova E.A. Marketing Research of the Regional Pharmaceutical Market for Enterosorbent Medicinal Drugs // *Systematic Reviews in Pharmacy*. 2020. Vol. 11. Is. 7. P. 470–474. DOI: [10.31838/srp.2020.7.68](https://doi.org/10.31838/srp.2020.7.68).

Kemppinen A., Howell C., Allgar V., Dodd M., Gregson J., Knowles Ch., McLaughlin J., Pandya P., Whorwell P., Markaryan E., Yiannakou Y. Randomised, Double-Blind, Placebo Controlled Multi-Centre Study to Assess the Efficacy, Tolerability and Safety of Enterosgel® in the Treatment of Irritable Bowel Syndrome with Diarrhoea (IBS-D) in Adults // *Trials*. 2020. Is. 21. DOI: <https://doi.org/10.1186/s13063-020-4069-x>.

Дата поступления: 13.08.2020

References:

Bekhtereva M.K., Komarova A.M., Uskov A.N., Razdyakonov I.V., Alekseeva L.A., Bessonova T.V. (2017) Effectiveness of Gelatin Tannate in Acute Infectious Diarrhea in Children. *Detskiye infektsii*. Vol. 16. No. 4. P. 58–63. DOI: <https://doi.org/10.22627/2072-8107-2017-16-4-58-63>.

Galkina G.A., Gribkova E.I., Kurashov M.M., Rasner E.M. (2017) Analysis of Enterosorbents Represented on the Retail Pharmaceutical Market. *Farmatsiya*. Vol. 66. No. 6. P. 38–41.

Grøndahl V.A., Kirchhoff J.W., Andersen K.L., Sørby L.Aa., Andreassen H.M., Skaug E.-A., Roos A.K., Tvette L.S., Helgesen A.K. (2018) Health Care Quality from the Patients' Perspective: A Comparative Study Between an Old and a New, High-Tech Hospital. *Journal of Multidisciplinary Healthcare*. Is. 11. P. 591–600. DOI: [10.2147/JMDH.S176630](https://doi.org/10.2147/JMDH.S176630).

Howell C.A., Markaryan E., Allgar V., Kemppinen A., Khovanov A., Pandya P., Arasaradnamet R. (2019a) Enterosgel for the Treatment of Adults with Acute Diarrhoea in a Primary Care Setting: A Randomised Controlled Trial. *BMJ Open Gastroenterology*. Vol. 6. Is. 1. DOI: [10.1136/bmjgast-2019-000287](https://doi.org/10.1136/bmjgast-2019-000287).

Howell C.A., Mikhalovsky S., Markaryan E.N., Khovanov A.V. (2019b) Investigation of the Adsorption Capacity of the Enterosorbent Enterosgel for a Range of Bacterial Toxins, Bile

Acids and Pharmaceutical Drugs. *Scientific Reports*. Vol. 9. Is. 1.
DOI: <https://doi.org/10.1038/s41598-019-42176-z>.

Kabakova T.I., Goryachev A.B., Prokopenko V.V., Khovanov A.V., Terekhova L.V., Kondratov S.Yu., Popova E.A. (2020) Marketing Research of the Regional Pharmaceutical Market for Enterosorbent Medicinal Drugs. *Systematic Reviews in Pharmacy*. Vol. 11. Is. 7. P. 470–474. DOI: 10.31838/srp.2020.7.68.

Kemppinen A., Howell C., Allgar V., Dodd M., Gregson J., Knowles Ch., McLaughlin J., Pandya P., Whorwell P., Markaryan E., Yiannakou Y. (2020) Randomised, Double-Blind, Placebo Controlled Multi-Centre Study to Assess the Efficacy, Tolerability and Safety of Enterosgel® in the Treatment of Irritable Bowel Syndrome with Diarrhoea (IBS-D) in Adults. *Trials*. Is. 21. DOI: <https://doi.org/10.1186/s13063-020-4069-x>.

Nikonov V.A. (2015) *The Modern World and Its Origins*. Moscow: Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta.

Panfilova V.N., Taranushenko T.E. (2012) Application of Enterosorbents in Clinical Practice. *Pediatricheskaya farmakologiya*. Vol. 9. No. 6. P. 34–39.
DOI: <https://doi.org/10.15690/pf.v9i6.516>.

Pavlov A.I., Khovanov A.V., Khavanshanov A.K., Fadina Zh.V., Shames A.B. (2019) The Place of Modern Enterosorption in Alcoholic Liver Disease Treatment and Prevention (Literature Review). *Effektivnaya farmakoterapiya*. Vol. 15. No. 18. P. 36–41.
DOI: 10.33978/2307-3586-2019-15-18-36-41.

Usenko D.V., Gorelova E.A., Rudyk A.V. (2015) Application of Enterosorbents in the Treatment of Intestinal Infections in Children with Concomitant Atopic Dermatitis. *Farmateka*. No. 10. P. 31–35.

Uvarov D.A. (2020) State Procurement Structure of Medicines with Unproved Efficiency. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. Is. 80. P. 84–104. DOI: 10.24411/2070-1381-2019-10065.

Received: 13.08.2020

Экономические вопросы управления
Economic questions in administration

Курдин А.А., Пих С.В.

Особенности промышленной политики в российской атомной отрасли

Курдин Александр Александрович — кандидат экономических наук, заместитель декана, старший научный сотрудник, экономический факультет, МГУ имени М.В. Ломоносова; старший научный сотрудник РАНХиГС при Президенте РФ, Москва, РФ.

E-mail: kurdin@econ.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [8684-6300](#)

ORCID ID: [0000-0001-6025-7551](#)

Пих Святослав Витальевич — аспирант, экономический факультет, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: pikh@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [8382-6297](#)

Аннотация

Работа фокусируется на оценке эффективности промышленной политики России в атомной отрасли в период с 2008 по 2019 годы. Для анализа эффективности промышленной политики используются концепции определения и инструментария промышленной политики К. Уорвика и концепции X-эффективности Х. Лейбенштейна. Формулируется концепция государственной промышленной политики в рамках российской атомной отрасли с учетом особенностей отраслевой правовой базы. Авторами выделяются характерные черты российской атомной промышленности, даются основные характеристики российской государственной промышленной политики на примере деятельности Госкорпорации «Росатом». Анализируется эффективность существующей промышленной политики с использованием предложенного авторами подхода. В результате анализа было выявлено, что использованные государством вертикальные механизмы по поддержанию «отрасли-чемпиона» оказались наиболее эффективными для развития атомной отрасли, в частности при создании экспортных возможностей и для сохранения и развития научно-технического потенциала атомной отрасли. При этом в работе отмечается начинающаяся стагнация в росте портфеля международных заказов вследствие изменения конъюнктуры энергетических рынков и отсутствия внутренних ресурсов для проведения прежней вертикальной промышленной политики. Это позволяет выявить основания для перехода к горизонтальным механизмам промышленной политики в атомной отрасли. Авторы статьи приводят возможные механизмы и инструменты горизонтальной и вертикальной промышленной политики, направленные на реализацию стратегии диверсификации «Росатома» при использовании имеющихся ресурсов, научно-технического потенциала и человеческого капитала для преодоления возможного кризиса. Авторами выделяются и характеризуются в соответствии с описанными особенностями промышленной политики основные тенденции деятельности Госкорпорации «Росатом».

Ключевые слова

Промышленная политика, атомная отрасль, механизмы промышленной политики, Росатом, структурная политика, вертикальные и горизонтальные механизмы, стратегические приоритеты, АЭС.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-85-108

Kurdin A.A., Pikh S.V.

Features of Industrial Policy in the Russian Nuclear Industry

Alexander A. Kurdin — PhD, Deputy Dean, Senior Research Fellow, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University; Senior Research Fellow, RANEPA, Moscow, Russian Federation.

E-mail: kurdin@econ.msu.ru

ORCID ID: [0000-0001-6025-7551](https://orcid.org/0000-0001-6025-7551)

Svyatoslav V. Pikh — postgraduate student, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: pikh@mail.ru

Abstract

The article is focused on evaluating the effectiveness of Russia's industrial policy in the nuclear industry in the period from 2008 to 2019. To analyze the effectiveness of industrial policy, the concepts of Warwick's definition and tools of industrial policy and Leibenstein's concept of X-efficiency are applied. The concept of state industrial policy within the Russian nuclear industry was defined, in particular, the legal framework of the industrial policy of the nuclear industry is considered. The authors highlighted the characteristic features of the Russian nuclear industry. The main characteristics of the Russian state industrial policy are given on the example of the Rosatom state corporation. The effectiveness of the existing industrial policy was analyzed using the approach proposed by the authors. The analysis revealed that vertical support mechanisms used by government to support the "industry champion" proved to be the most effective for developing the nuclear industry, in particular for creating export opportunities and for preserving and developing scientific and technical potential of the nuclear industry. However, the article recognizes the beginning of stagnation in the growth of international orders amount due to changes in the energy markets and the lack of domestic resources to implement the previous vertical industrial policy. It gives the grounds for the transformation of industrial policy towards horizontal mechanisms. The authors of the article propose possible mechanisms and tools for horizontal and vertical industrial policy aimed at implementing the strategy of Rosatom's diversification using available resources, scientific and technical potential and human capital to overcome a possible crisis. The main trends in the activities of Rosatom state corporation were identified and characterized in accordance with the described features of industrial policy.

Keywords

Industrial policy, nuclear industry, industrial policy mechanisms, Rosatom, structural policy, vertical and horizontal mechanisms, strategic priorities, nuclear power plants.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-85-108

Введение

В первые два десятилетия XXI века в академической литературе и прикладных исследованиях возникла волна интереса к обновлению концепций промышленной политики, которая подпитывается практическими вызовами глобальной экономики. В 2000-е годы это было связано с выходом на первый план крупных развивающихся стран — блока БРИКС, где государственная поддержка промышленности традиционно играла важную роль. Глобальный кризис 2008–2009 годов (а теперь и кризис 2020 года, вызванный пандемией коронавируса) поднял вопрос о наиболее эффективных механизмах восстановления пострадавших экономик. В 2010-е годы особое звучание приобрела проблематика устойчивого развития, требующая вмешательства государства,

в том числе структурной политики, для обеспечения инклюзивного роста и сбережения природных ресурсов. С середины 2010-х годов обострились международные внешнеэкономические трения, частью которых стало и введение антироссийских санкций с последующим объявлением в России курса на импортозамещение, и избрание Д. Трампа на пост президента США с последующим разворачиванием «торговых войн». Одной из фундаментальных причин такой политики является попытка поддержки собственной промышленности — во всяком случае, именно она обеспечила Д. Трампу решающую поддержку на выборах 2016 года. Подобный вызов стоит и перед российской экономикой, которая в начале 2010-х годов столкнулась с проблемами не только и не столько из-за санкций и падения цен на нефть, сколько из-за структурного замедления, когда цены на энергоносители достигли «потолка» и перестали расти, а другой источник стабильного роста в экономике — и, в частности, в промышленности — отсутствовал. Одной из реакций на эту ситуацию стала попытка систематизировать и перенастроить российскую промышленную политику, нашедшая нормативное выражение в принятии в конце 2014 года закона «О промышленной политике»¹, а содержательное выражение — в принятии курса на импортозамещение. В конце 2010-х годов промышленная политика приобрела новые акценты: в контексте цифровизации еще большую важность в ее составе приобрела технологическая политика.

Именно с этим связан наш интерес к атомной промышленности, поскольку в ней не только находится одна из немногих глобально конкурентоспособных сфер технологического развития России, но и развиваются сквозные технологии, важные для других отраслей.

Обновление концепций промышленной политики нашло отражение в работах К. Айгингера и Д. Родрика [Aiginger, Rodrik 2020], Дж. Стиглица [Stiglitz 2017], Дж. Лина [Lin 2012], которые с конца 2000-х годов (и особенно после глобального кризиса 2008–2009 годов) обращают внимание на необходимость активизации структурной политики государства, частичного «возвращения» государства в промышленную политику, но при обязательном сохранении рыночных институтов в поддерживаемых секторах. Этот баланс позволил бы, во-первых, предоставить необходимую стабильность для длительного инвестиционного горизонта, важного для технологического развития отраслей; во-вторых, сместить секторальные акценты

¹ Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» // Система «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70833138/> (дата обращения: 20.09.2020).

с учетом социальных и экологических приоритетов устойчивого развития; в-третьих, сохранить и конкурентные стимулы, необходимые для создания и внедрения инноваций предприятиями. Важным предметом современных исследований промышленной политики, актуальной для России, являются ее особенности применительно к развивающимся странам — в последние десятилетия этому также посвящен ряд работ [Lin 2017; Cherif, Hasanov 2019], предлагающих как расширенный кейс-анализ национальных экономик (в том числе в рамках сопоставления крупных развивающихся экономик БРИКС [Kurdin, Shastitko 2020]), так и эмпирические исследования эффективности промышленной политики для отдельных отраслевых и территориальных единиц [Alder et al. 2016]. Для нас особенно важна работа Ф. Агийона и соавторов [Aghion et al. 2015], хорошо показывающая на примере китайских предприятий разных секторов важность сочетания мер господдержки и сохранения конкурентной среды для эффективности промышленной политики.

Практическое формулирование промышленной политики в России в целом или в отдельных отраслях с учетом указанных выше фундаментальных сдвигов требует уточнения ее границ.

В российских исследованиях встречается довольно широкое понимание промышленной политики как совокупности государственных мер, предпринимаемых для перераспределения ресурсов между отраслями или для изменения организационно-предпринимательской структуры отрасли [Минакир 2014]. Другое определение позволяет взглянуть на промышленную политику в плоскости макроэкономической теории, трактуя ее как политику, направленную на обеспечение экономического роста и развития путем применения широкого набора инструментов денежно-кредитной, налоговой политики, изменения валютного курса и т.д. [Кузнецов, Симачев 2014]. В этом направлении можно пойти и дальше, сосредоточившись на создании бизнес-среды, институциональных рамок и правил игры, инфраструктуры — общих полезных институтов и технических заделов для всех участников рынка и секторов промышленности, как это встречается у К. Уорвика [Warwick 2016].

С другой стороны, промышленная политика определяется порой и более узко. Так, промышленная политика может трактоваться как «последовательность мер со стороны государства, направленных на развитие той или иной сферы экономики посредством обеспечения наделенности соответствующих субъектов ресурсами в целях стимулирования экономического роста» [Шаститко 2014, 206]. Данное определение предполагает нацеленность на поддержку и перераспределение ресурсов и благ в пользу конкретной сферы и отрасли экономики зачастую в ущерб другим.

Многогранность промышленной политики предполагает в каждом отдельном случае при анализе инструментов промышленной политики, которые влияют на экономику в целом, отдельную отрасль или группу отраслей, формулировку отдельного и своего рода уникального определения, учитывающего целый спектр критериев-факторов формирования промышленной политики. П. Бьянки и С. Лабори [Bianchi, Labory 2011] назвали такой подход к промышленной политике холистическим, подробно рассмотрев его на примерах ряда экономик. Придерживаясь подобного подхода, К. Уорвик [Warwick 2015] предложил свой подход к определению промышленной политики (далее также — ПП) в зависимости от ряда ключевых критериев:

- цели проведения промышленной политики;
- объекта влияния ПП (например, нацеленность на улучшение конкурентоспособности конечного продукта или на развитие факторов производства);
- предмета влияния ПП (влияние на сектор или отрасль экономики, группу компаний или отдельную фирму и др.);
- теоретического подхода (государство является панацеей от провалов рынка, или же рынок сам может скорректировать провалы) [Полтерович 2014];
- ориентированности и инструментария ПП (краткосрочный или долгосрочный характер ПП, вертикальные или горизонтальные механизмы ПП и т.д.).

В соответствии с указанным подходом, определять ПП стоит в каждом конкретном случае отдельно, как в национальном понимании, так и для конкретной отрасли или даже компании.

Эволюция промышленной политики России: от национальной практики к отраслевой

Рассматривая промышленную политику России с точки зрения теории К. Уорвика, можно отметить, что на протяжении всего времени существования страны с начала 1990-ых годов до нашего времени она не отвечала четко ни на один из перечисленных вопросов-критериев, часто претерпевая значительные трансформации, кардинально изменяя векторы и направления. Она подвергалась и подвергается по сей день критике значительной части научного отечественного сообщества, которое

характеризует ПП России как резкий и несистемный ответ на вызовы мировой экономики или экономические кризисы [Кузнецов, Симачев 2014]. Зачастую вместо четкого определения целей и направлений промышленной политики, а также институциональной и организационной модернизации государство применяло отдельные рецепты и инструменты, в следствие чего промышленная политика проводилась непоследовательно и фрагментарно [Минакир 2014].

Критика также не обошла стороной и инструментарий ПП, который в большей степени был и остается вертикальным, а именно направленным на развитие отдельных отраслей-чемпионов, создание государственных корпораций, предоставление им преференций и прямой финансово-экономической поддержки зачастую даже в ущерб другим отраслям. При этом горизонтальные инструменты ПП и инициативы по их имплементации либо не встречали прямой поддержки (пример «программы Грефа»), либо не приводили к быстрому желаемому эффекту по примеру других стран (инициатива по созданию технологических платформ) [Кузнецов, Симачев 2014].

Неоднозначно были восприняты институциональные изменения в промышленной политике России, произошедшие в 2014 году с принятием закона «О промышленной политике»². Предложенные инструменты и меры характеризуются преимущественно как административные, зачастую не направлены на создание механизмов и институтов для организации общих условий функционирования промышленной деятельности, указывая на возможность, а не обязательность поддержки со стороны государства [Невская 2016]. Данный подход будет способствовать реализации задач, заявленных в тексте закона, скорее для отдельно взятых предприятий-чемпионов, что подтверждает вертикальный характер российской промышленной политики.

Тем не менее некоторые инициативы государства, в том числе и горизонтальные, оцениваются как более успешные. Одним из кейсов является отраслевая структурная политика в российском автомобилестроении, которая за счет применения ряда институциональных мер привела, с одной стороны, к повышению конкурентоспособности и импортозамещению в крупном промышленном секторе, с другой — к вытеснению машины отечественных брендов [Невская 2016]. Рыночная конъюнктура, характеризующаяся высоким уровнем конкуренции мировых

² Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» // Система «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70833138/> (дата обращения: 20.09.2020).

производителей и развития технологий, а также неразвитость российских институтов и государственного управления не дали возможности российской автомобильной промышленности повторить «экономическое чудо» Южной Кореи [Симачев и др. 2014]. По этой причине в настоящее время, наоборот, наблюдаются обратные процессы трансформации политики в сторону применения вертикальных и селективных инструментов.

Другому кейсу — развитию и росту атомной отрасли России и ее становлению в качестве системообразующего звена в энергетике России, а также лидера-экспортера высокотехнологичной продукции за рубеж — уделялось незначительное внимание в научном сообществе. Так происходит, возможно, по причине относительной закрытости и изолированности отрасли, специфичности технологий и продуктов, которые атомная отрасль России производит. Другая причина отсутствия повышенного интереса — уверенность исследователей в том, что ключевым фактором роста было и остается научное наследие СССР (по примеру ОПК), а также постоянная прямая государственная поддержка, влияющая на валовые показатели, но не способствующая технологическому развитию или росту конкурентоспособности отрасли.

Оценка современной промышленной политики в атомной отрасли России

Оценка эффективности промышленной политики может производиться при помощи множества инструментов. Одной из наиболее полезных с точки зрения анализа эффективности крупных компаний вне конкурентного рынка (то есть именно в той ситуации, которой характеризуется атомная отрасль) может являться концепция X-эффективности Х. Лейбенстайна [Leibenstein 1978]. Определение понятия «X-эффективность» гласит, что экономическая структура, которая находится на рынке монополии (крупные частные монополии или государственные компании), стремится оптимизировать свои расходы и сократить издержки не под влиянием «невидимой руки рынка», а при помощи использования внутренних ресурсов, к которым может относиться оптимизация бизнес-процессов, применение инноваций в производстве, экономия от масштаба, применение инструментов мотивации, а также развитие человеческого капитала. Напротив, X-неэффективность подразумевает обратный процесс в компании-монополии или государственной компании, означающий неэффективность и внутренние потери компании, существующей вне конкурентной среды и не ощущающей давление со стороны других фирм. Тем самым компания лишается ключевых стимулов, а именно конкуренции со стороны других компаний, к сохранению своих внутренних издержек на приемлемом уровне [Кирдина 2007].

Основные характеристики атомной отрасли России. Атомная отрасль России является особой сферой деятельности, которая включает широкий спектр гражданских предприятий, отдельных акционерных обществ, консолидированных под управлением АО «Атомэнергопром», и оборонной промышленности, входящих в состав Ядерного оружейного комплекса (ЯОК).

В контексте исследования промышленной политики в атомной отрасли интерес представляет именно ее гражданская часть — предприятия Госкорпорации «Росатом» (далее также — Госкорпорация), которые объединены в единую государственно-коммерческую управляющую структуру АО «Атомэнергопром» — компанию, на 100% принадлежащую государству. Данная структура консолидирует активы крупнейших управляющих компаний атомной отрасли — дивизионов.

Над всей структурой АО «Атомэнергопром» и ЯОК во главе стоит материнская организация — Госкорпорация «Росатом», которая является интегрирующей надстройкой, выполняющей стратегические управленческие функции (утверждение бюджетов дивизионов, инвестиционных программ, стратегий развития и т.д.) со стороны государства, при этом имея полномочия и функции федерального органа государственной власти³.

Таким образом, Госкорпорация «Росатом» как надстройка является координирующим органом вертикальной промышленной политики, который позволяет напрямую управлять развитием всей отрасли. Госкорпорация является проводником промышленной политики государства, именно через головную компанию проходят все субсидии государственного бюджета, поручительства банкам и другие инструменты.

Цели и механизмы промышленной политики в атомной отрасли. В соответствии с определением К. Уорвика [Warwick 2015], цели промышленной политики — это главный критерий для понимания определения и анализа результатов и эффективности промышленной политики. Ниже перечислены цели промышленной политики государства в отношении гражданской части «Росатома»⁴:

³ Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ (ред. от 7 апреля 2020 г.) «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // Система «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12157441/> (дата обращения: 20.09.2020).

⁴ Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) «Об использовании атомной энергии» // Система «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/10105506/> (дата обращения: 20.09.2020).

- обеспечение энергетической безопасности Российской Федерации, поддержание базовой генерации мощностью атомных электростанций большой мощности;
- обеспечение ядерной и радиационной безопасности граждан Российской Федерации, безопасного обращения с радиоактивными отходами и их утилизация;
- стимулирование экспорта российских атомных технологий за рубеж и развитие научно-технического потенциала отрасли для повышения ее конкурентоспособности за рубежом.

Для обеспечения реализации этих целей государство, помимо создания Госкорпорации «Росатом», использует целый ряд механизмов промышленной политики, указанных в Таблице 1.

Таблица 1. Механизмы промышленной политики в атомной отрасли России в период с 2008 до 2019 года⁵

Механизм (инструмент) промышленной политики	Основное содержание, направление политики и эффекты
Государственные целевые кредиты	Предоставление кредитов государствам для финансирования сооружения АЭС российского дизайна.
ФЦП «Ядерные энерготехнологии нового поколения на период 2010–2015 годов и на перспективу до 2020 года», «Развитие атомного энергопромышленного комплекса»	Направлена на сохранение и развитие научно-исследовательского потенциала атомной отрасли, а также развитие производственной базы и создание референтных проектов для продвижения за рубежом.

⁵ Источник: Федеральная целевая программа «Ядерные энерготехнологии нового поколения на период 2010–2015 годов и на перспективу до 2020 года» // Департамент государственных целевых программ и капитальных вложений Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: <https://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2017/298/> (дата обращения: 20.09.2020); Государственная программа «Развитие атомного энергопромышленного комплекса» // Официальный сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 20.09.2020); Итоги деятельности государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» за 2019 год // Официальный сайт Госкорпорации «Росатом» [Электронный ресурс]. URL: <https://rosatom.ru/upload/iblock/033/03395b2a9751b4fcd385d746a2f9df15.pdf> (дата обращения: 05.01.2021); Оптовый рынок электроэнергии и мощности // Официальный сайт НП «Совет рынка» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.np-sr.ru/ru/market/wholesale/index.htm> (дата обращения: 20.09.2020). Примечание: ФЦП — федеральная целевая программа; ДПМ — договор о предоставлении мощности; ФНБ — Фонд национального благосостояния; ТОСЭР — территория опережающего социально-экономического развития; ЗАТО — закрытое административно-территориальное образование; МСП — малое и среднее предпринимательство.

Механизм (инструмент) промышленной политики	Основное содержание, направление политики и эффекты
ДПМ АЭС	Строительство современных АЭС на замену выводящимся из эксплуатации, а также для создания референтных АЭС для продвижения за рубежом.
Финансирование ВЭБ.РФ, целевые взносы в уставный капитал из ФНБ	Предоставление кредитов государствам, а также «Росатому» для финансирования сооружения АЭС российского дизайна, исследовательского реактора МБИР, сооружения ледоколов для СМП и других проектов.
Комплексная программа «Развитие техники, технологий и научных исследований в области атомной энергии в РФ до 2024 года»	Планируемая программа, целью которой является финансирование фундаментальной науки в сфере термоядерных технологий, развитие неатомных направлений (новые материалы, аддитивные технологии), а также сооружение референтных станций малой мощности для продвижения на зарубежные рынки.
Организация внутренней конкуренции между предприятиями в одном или параллельных дивизионах	Создание в СССР и поддержание в большинстве дивизионов конкуренции за выделение финансирования между предприятиями с одинаковым функционалом и компетенциями (3 конструкторских бюро, 4 проектных института, десятков крупных машиностроительных предприятий и др.).
Реорганизация Министерства в Госкорпорацию по структуре акционерных обществ с независимыми бюджетами и вертикальной структурой подчинения дивизионов	Создание отдельных независимых друг от друга дивизионов (АО по видам деятельности), обладающих финансовой и управленческой независимостью.
Финансирование и поддержка профильных университетов	Сотрудничество с МИФИ, МФТИ, МЭИ и другими вузами для сохранения кадрового потенциала атомной отрасли.
Создание ГОСЭР в ЗАТО «Росатома»	Развитие и поддержка МСП, предоставление грантов от Госкорпорации для создания приемлемых условий жизни в ЗАТО — ключевых городах атомной отрасли.

Механизмы промышленной политики государства, применяемые в атомной отрасли, делятся на две основные группы: вертикальные и горизонтальные. В нашем случае вертикальные инструменты в значительной степени преобладают как по масштабам поддержки, так и по их количеству. Однако если вертикальные инструменты применяются от лица Правительства РФ или государственных банков (ВЭБ, «Газпромбанк»), то все горизонтальные механизмы реализуются от лица Госкорпорации, формально являющейся частью государства.

С точки зрения развития конкурентной среды внутри отрасли все вертикальные механизмы, кроме проведенной реорганизации Госкорпорации, являются анти-конкурентными и направлены на стимулирование развития конкретных предприятий или групп предприятий — дивизионов атомной отрасли, а также крупных инвестиционных проектов. Ключевые механизмы промышленной политики включают прямое финансирование проектов, государственные межправительственные кредиты, субсидирование процентных ставок, льготное кредитование ВЭБ, выделение денег из ФНБ для покупки корпоративных облигаций АО «Атомэнергпром» Минфином России и другие.

Горизонтальные же механизмы не направлены на развитие конкретных предприятий или дивизионов внутри отрасли, а представляют собой механизмы, направленные на институциональные изменения внутри атомной отрасли. В связи с этим механизмы можно считать про-конкурентными, так как они способствуют институциональному развитию, поощрению развития малого и среднего бизнеса как внутри отрасли, так и вне ее, а также предоставляют свободу распоряжения финансовыми средствами дивизионам и финансовую независимость предприятиям отрасли.

Таким образом, промышленная политика в атомной отрасли России, в соответствии с интерпретацией промышленной политики К. Уорвика [Warwick 2015], может характеризоваться следующим определением: промышленная политика в атомной отрасли проводится в целях обеспечения энергетической, ядерной и радиационной безопасности России, а также стимулирования экспорта российских атомных технологий за рубеж, направлена на повышение конкурентоспособности и востребованности традиционных продуктов и увеличение доли новых продуктов отрасли и для этого сосредотачивается на стимулировании крупных кросс-дивизиональных инвестиционных проектов, а также фундаментальных и прикладных НИОКР в атомных технологиях. При этом государство в лице органов власти или Госкорпорации вне зависимости от конъюнктуры рынка определяет направления и инструментарий промышленной политики, который характеризуется сильной вертикальной направленностью с элементами горизонтальных инициатив, исходящих в основном напрямую от Госкорпорации (Таблица 2).

Таблица 2. Текущее определение промышленной политики государства в атомной отрасли России и предлагаемые дополнения к определению в соответствии с подходом К. Уорвика⁶

Критерий определения промышленной политики	Текущее содержание промышленной политики	Дополненное содержание промышленной политики
Цели проведения	<ul style="list-style-type: none"> — обеспечение энергетической безопасности страны; — обеспечение занятости и социальной защищенности работников атомной отрасли; — стимулирование экспорта атомных технологий за рубеж, снижение зависимости от экспорта энергоресурсов. 	<ul style="list-style-type: none"> — диверсификация направлений бизнеса атомной отрасли за счет использования существующего научного потенциала, производственной базы и человеческого капитала; — развитие конкурентной среды внутри атомной отрасли на всей цепочке формирования стоимости продуктов и услуг; — стимулирование создания конкурентоспособных компаний, входящих в состав атомной отрасли, на мировом уровне на всей цепочке создания стоимости.
Объект влияния	<ul style="list-style-type: none"> — повышение технико-экономических характеристик конечных продуктов (большие АЭС, ледокольный флот); — увеличение доли новых продуктов (ВИЭ, материалы, аддитивные технологии, АЭС малой мощности и др.) в выручке Госкорпорации. 	<ul style="list-style-type: none"> — производительность труда; — X-эффективность; — существующая производственно-технологическая база; — институциональная среда и бизнес-процессы.
Предмет влияния	<ul style="list-style-type: none"> — крупные фундаментальные и прикладные НИОКР в атомных технологиях; — крупные кросс-дивизиональные инвестиционные проекты. 	<ul style="list-style-type: none"> — наиболее конкурентоспособные и эффективные новые направления бизнеса; — НИОКР предприятий и научных институтов в отрасли.
Теоретический подход	<ul style="list-style-type: none"> — государство определяет направления и инструментарий промышленной политики. 	<ul style="list-style-type: none"> — тенденции на рынке определяют и изменяют стратегию и приоритеты промышленной политики.
Ориентированность и инструментарий	<ul style="list-style-type: none"> — долгосрочная, отсутствие гибкости; — вертикальная, систематическая, вне зависимости от конъюнктуры рынка. 	<ul style="list-style-type: none"> — долгосрочная, но «гибкая» политика в ответ на вызовы рынка и внутренние институциональные ограничения; — вертикальная при создании экспортных возможностей, горизонтальная при создании внутриотраслевой институциональной среды и конкуренции.

⁶ Разработано авторами на основе [Warwick 2015]. Примечание: ВИЭ — возобновляемые источники энергии.

Несмотря на некоторые индивидуальные инициативы в части применения горизонтальных механизмов, промышленная политика в атомной отрасли очень схожа с проводимой государством политикой в отношении важнейших отраслей и их «чемпионов» в лице других госкорпораций и компаний с госучастием, таких как «Газпром», «Роснефть» и «Ростех». Основная мысль критики заключается в том, что политика перенасыщена вертикальными инструментами, которые в основном сосредоточены на улучшении валовых показателей и зачастую приводят только к краткосрочным положительным эффектам.

Эффективность современной промышленной политики в атомной отрасли России по традиционному направлению — сооружению АЭС большой мощности

При оценке экономических показателей отрасли, а именно гражданской части «Росатома», с 2008 года⁷ можно отметить тенденцию роста активов и выручки вплоть до 2018 года. С 2014 года выручка стала расти быстрее, так что в результате она увеличилась более чем в 3 раза за рассматриваемый десятилетний период. Прибыль начала заметно расти с 2010 года, увеличившись более чем в 2 раза к 2018 году.

Таблица 3. Ключевые экономические показатели атомной отрасли на 2008–2019 гг.⁸

	2008	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Выручка, млрд руб.	290,6	400,3	507	657,1	699,9	747,5	788,1	886,8
Чистая прибыль, млрд руб.	20,8	92,1	102,5	116,9	114,4	125,3	137,9	161,2
Выручка от зарубежных заказов, млрд долл. США	3,5	4,6	5,2	6,3	5,6	6,1	6,5	н/д
Портфель зарубежных заказов, млрд долл. США	11,7	22,4	101,4	110,3	133,4	133,5	133,2	133–135 ⁹
Выручка от новых продуктов, млрд руб.	н/д	н/д	н/д	н/д	147,4	170,9	196,7	227,9

⁷ Для анализа использованы годовые отчеты о деятельности атомной отрасли, а также бухгалтерская отчетность по РСБУ и консолидированная отчетность по МСФО Госкорпорации «Росатом» и АО «Атомэнергпром». В исследовании рассматривается консолидированная отчетность АО «Атомэнергпром», которая включает в себя результаты деятельности всех предприятий отрасли от добычи и обогащения урана до сооружения АЭС в России и за рубежом и переработки отработанного ядерного топлива (ОЯТ).

⁸ Источник: Итоги деятельности Госкорпорации по атомной энергии «Росатом» за 2019 год // Официальный сайт корпорации «Росатом» [Электронный ресурс]. URL: <https://rosatom.ru/upload/iblock/033/03395b2a9751b4fcd385d746a2f9df15.pdf> (дата обращения: 05.01.2021); Годовой отчет АО «Атомэнергпром» // Официальный сайт АО «Атомэнергпром» [Электронный ресурс]. URL: http://atomenergoprom.ru/u/file/for_investors/god_otchet/go_aepk_2019.pdf (дата обращения: 05.01.2021).

⁹ Источник: Алексей Лихачев: портфель зарубежных заказов «Росатома» по итогам года составит \$133–135 млрд // Глобалмск.ру [Электронный ресурс]. URL: https://globalmsk.ru/news/id/34972?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews (дата обращения: 05.01.2021).

Росту выручки и прибыли способствовали два основных фактора: резкий и значительный рост курса доллара после 2014 года (в 2 раза с 2014 по 2018 год), а также рост валютной выручки «Росатома» практически в два раза до 6,5 млрд долларов в 2018 году (с 3,5 млрд долларов в 2008 году), который связан с началом реализации таких крупных международных проектов в традиционной для «Росатома» сфере, как сооружение АЭС большой мощности в Китае, Индии, Иране, Турции, Финляндии, Бангладеш, Египте.

О стабильности прогнозной выручки и прибыли «Росатома» свидетельствует показатель роста портфеля международных заказов, который составляет 133 млрд долларов и демонстрирует размер прогнозируемых доходов по зарубежным контрактам на сооружение АЭС на десятки лет вперед: доходы от поставки оборудования, топлива, оказания сервисных услуг, а также другие более мелкие проекты «Росатома».

Следует отметить, что в сфере сооружения АЭС «Росатом» является не просто EPC-подрядчиком (EPC — engineering, procurement, construction), то есть центром управления проектами, но и производителем дорогостоящего оборудования длительного цикла изготовления (ядерные реакторы, автоматизированные системы управления и т.д. для сооружения АЭС за рубежом), топлива для АЭС (топливная компания «АО ТВЭЛ» занимает более 30% мирового рынка), осуществляет переработку отработанного ядерного топлива и предоставляет другие услуги. По всем направлениям работы «Росатом» применяет практику заключения отдельных международных контрактов, необязательно завязанных на контракты по сооружению АЭС, что увеличивает портфель и валютную выручку всех подразделений и дивизионов Госкорпорации.

Сооружение АЭС — долгосрочный и затратный проект, который длится в среднем не менее 8–10 лет и требует обширного финансирования. Общий объем средств оценивается в среднем в 6–8 млрд долларов за сооружение двух энергоблоков большой АЭС с реактором ВВЭР-1200¹⁰. В таких условиях критическим фактором успеха является само наличие у заказчика средств на финансирование проекта, которым обычно является государство, а также стоимость данного финансирования, которое должно быть максимально доступным из-за долгосрочного характера проектов.

Применительно к сооружению АЭС России за рубежом оба условия обеспечиваются механизмами промышленной политики российского государства, в основном предоставлением межгосударственных кредитов под низкие проценты,

¹⁰ Боливия станет ближе. С. 18 // Строительство в атомной отрасли. 2019. № 1/10. URL: https://www.ocks-rosatoma.ru/upload/iblock/de7/zhurnal_SAO_10.pdf (дата обращения: 20.09.2020).

в среднем под 3–5%, предоставлением взносов в капитал «Росатома» средств из ФНБ посредством покупки облигаций АО «Атомэнергопром», а также субсидированием процентных ставок государственных банков с предоставлением гарантий «Росатома» (по факту суверенных гарантий Российской Федерации) на время сооружения АЭС. Сейчас все зарубежные проекты по сооружению АЭС «Росатом» реализует при той или иной форме господдержки, в основном по схеме EPC-контракта или схеме ВОО (Build-Own-Operate — строй, владей, эксплуатируй) (Таблица 4).

Таблица 4. Международные проекты сооружения АЭС российского дизайна за рубежом¹¹

Проект АЭС, энергоблоки (государство)	Годы сооружения¹²	Размер кредита (средств ФНБ), млрд долларов	Источник средств
АЭС Тяньаньвань 1,2 (Китай)	1997–2007	н/д	Госкредит России, собственные средства
АЭС Куданкулам 1,2 (Индия)	2002–2016	2,6	Госкредит России
АЭС Тяньаньвань 3,4 (Китай)	2010–2018	н/д	Собственные средства Китая
АЭС Куданкулам 3,4 (Индия)	2014 – по наст. время	3,4	Госкредит России
АЭС Куданкулам 5,6 (Индия)	2017 – по наст. время	4,2	Госкредит России
АЭС Бушер 3,4 (Иран)		н/д	Собственные средства
Островецкая АЭС (Беларусь)	2011–2020	10	Госкредит России
АЭС Руппур 1,2 (Бангладеш)	2015 – по наст. время	11,4	Госкредит России
АЭС Аккую 1,2,3,4 (Турция)	2011 – по наст. время	22 средства «Росатома» (0,4 млрд долл. — Сбербанк)	Проект ВОО. На 99% принадлежит «Росатому»
АЭС Ханхикиви 1,2 (Финляндия)	2013 – по наст. время	2,4	Проект ВОО, частично средства ФНБ, участие «Росатома» в капитале АЭС — 34%
АЭС Эль-Дабба 1,2,3,4 (Египет)	2017 – по наст. время	25	Госкредит России
АЭС Сюдайпу 3,4 (Китай)	2019 – по наст. время	н/д	Собственные средства Китая
Узбекская АЭС (Узбекистан)	Ориент. начало в 2022	10	Госкредит России

¹¹ Источник: Строящиеся АЭС // Официальный сайт корпорации «Росатом» [Электронный ресурс]. URL: <https://rosatom.ru/production/design/stroyashchiesya-aes/> (дата обращения: 05.01.2021); Итоги деятельности госкорпорации по атомной энергии «Росатом» за 2019 год // Официальный сайт корпорации «Росатом» [Электронный ресурс]. URL: <https://rosatom.ru/upload/iblock/033/03395b2a9751b4fcd385d746a2f9df15.pdf> (дата обращения: 05.01.2021).

¹² Сроки сооружения указаны от заключения генерального контракта на сооружение АЭС.

Одним из ключевых факторов успешного развития экспорта российских атомных технологий за рубеж являются именно вертикальные механизмы промышленной политики. С одной стороны, применяются механизмы финансирования долгосрочных и сложных проектов сооружения АЭС за счет государственных кредитов и кредитов на льготных условиях от российских государственных банков, которые в условиях проектного финансирования без поддержки государства обычно не реализуются.

С другой стороны, успеху в развитии экспортного потенциала и сохранению технологического лидерства «Росатома» и России в сфере ядерной энергетики сопутствовал ряд других вертикальных инструментов: две ФЦП «Росатома» и государственная программа развития АЭПК, которые способствуют развитию и сохранению научно-технического потенциала.

Развитию экспорта больших станций также способствовал механизм ДПМ АЭС, по которому строятся Ленинградская, Нововоронежская (проект АЭС-2006) и Курская АЭС (проект ВВЭР-ТОИ), являющиеся прототипами-референциями АЭС, сооружаемых за рубежом и во многом определяющие успешность заключения международных контрактов на сооружение АЭС.

В то же время у «Росатома» наблюдается замедление увеличения портфеля международных заказов (с 2016 года он практически не растет) (см. Таблица 3).

Данная тенденция связана с несколькими внутренними проблемами и внешними вызовами, которые зависят от проводимой промышленной политики:

- 1) с ограниченностью традиционного для «Росатома» рынка больших АЭС, который является достаточно узким по причине отсутствия достаточного количества развивающихся стран с переходной стадией экономики (быстрым ростом промышленного производства) и дефицитом базовой генерации;
- 2) с ограниченностью финансовых ресурсов, а именно отсутствием возможности финансирования проектов сооружения АЭС из бюджета Российской Федерации и ФНБ по причине сокращения его объемов;
- 3) с ростом стоимости больших АЭС и, как следствие, сложностью конкурирования с другими источниками энергии по причине повышения требований к безопасности в следствие произошедшей аварии на АЭС в Фукусиме в 2011 году.

Диверсификация бизнеса Госкорпорации и промышленная политика государства

Диверсификация направлений производства товаров и услуг на базе имеющихся технологий и производственной базы — одно из перспективных направлений влияния промышленной политики государства. Госкорпорация «Росатом» достаточно своевременно начала отмечать изменения в реалиях рынка, стагнацию сегмента сооружения больших АЭС, а также ограниченность внутренних финансовых ресурсов и вертикальной поддержки государства и реагировать на стагнацию портфеля зарубежных заказов на уровне стратегии всей отрасли.

В данном случае возникает несколько закономерных вопросов. Насколько эффективно «Росатом» реагирует на вызовы? Какие изменения происходят в промышленной политике государства в связи с новыми ограничениями развития атомной отрасли?

С 2016 года «Росатом» на уровне стратегии стал декларировать необходимость увеличения доли новых продуктов в общей выручке компании с одновременной целью увеличения портфеля зарубежных заказов. Новые продукты — это направления бизнеса Госкорпорации, отличные от основной деятельности: сооружение и обслуживание больших АЭС, в том числе АЭС малой мощности, центры ядерной науки и технологий (ЦЯНТ), ветроэнергетика, разработка новых материалов и ряд других сфер деятельности.

Доля новых продуктов в выручке относительно всей выручки Госкорпорации на всем рассматриваемом периоде растет, однако относительно низкими темпами. За 2019 год она составила 227,9 млрд рублей (26% от общей выручки), а в 2018, 2017 и 2016 годах выручка составляла 196,7, 170,9 и 147,4 млрд рублей соответственно (21%, 23% и 25%). Медленный относительно портфеля зарубежных заказов и общей выручки в период 2008–2018 гг., но уверенный рост доли новых продуктов в выручке Госкорпорации может говорить о происходящих изменениях бизнес-процессов, смене стратегических приоритетов в первую очередь внутри самой Госкорпорации, который как раз и демонстрируется ростом доли новых продуктов в выручке¹³.

Причинами же относительно медленного роста доли новых продуктов, в том числе и на международном рынке, может быть как достаточно короткий период времени наблюдения, за который компания еще не успела реализовать свою стратегию и

¹³ Годовой отчет АО «Атомэнергпром» 2019 // Официальный сайт АО «Атомэнергпром» [Электронный ресурс]. URL: http://atomenergoprom.ru/u/file/for_investors/god_otchet/go_aepk_2019.pdf (дата обращения: 05.01.2021).

окончательно перестроить бизнес-процессы, так и возможная внутренняя X-неэффективность, которая характеризуется бюрократизацией процессов, медлительностью в принятии решений, избыточной централизацией управления и пока недостаточно высоким уровнем развития человеческого капитала в сферах, которые касаются новых направлений бизнеса «Росатома».

Другая возможная группа причин медленных темпов роста — это проводимая государством промышленная политика в атомной отрасли. Из всех новых направлений бизнеса «Росатома» государственные механизмы промышленной политики были напрямую направлены только на развитие ветроэнергетики (компания АО «Новавинд» выиграла конкурсы на сооружение ветряной электростанции (ВЭС) по ДПМ ВИЭ)¹⁴.

При этом основная задача компании состоит не в сооружении новых мощностей, а в выходе на рынок оборудования и услуг мирового рынка ветроэнергетики. Стимулирование сооружения ВЭС по ДПМ ставит цель перед Госкорпорацией отработать технологию, разработать конкурентное оборудование за счет «эффекта обучения». При этом конкуренты — страны ЕС, США и Китай уже активно завоевывают данный сегмент рынка, и прямых мер государственной поддержки в виде ДПМ может быть недостаточно для получения конкурентоспособной продукции на мировом рынке.

Другие же направления нового бизнеса «Росатома», в отличие от ВЭС, не охватываются имеющимися у государства механизмами промышленной политики. В этой связи в 2019 году «Росатом» выступил с инициативой по созданию комплексной программы «Развитие техники, технологий и научных исследований в области атомной энергии в РФ», которая по большей части направлена на развитие новых направлений бизнеса атомной отрасли. Все механизмы программы носят вертикальный характер, преимущественно направлены на субсидирование и выделение средств на НИОКР и пилотные образцы для последующего создания серий. Реализация программы планируется в составе госпрограммы развития АЭПК.

Текущая вертикальная промышленная политика в традиционной сфере развития атомной отрасли с высоким научно-техническим потенциалом, уникальными человеческими ресурсами и капиталом была эффективна для выхода на международный рынок. Нынешняя же ситуация с необходимостью динамичного развития новых направлений бизнеса на базе атомной отрасли показывает обратный результат, а именно низкие темпы роста.

¹⁴ Конкурсный отбор проектов ВИЭ // Официальный сайт АО «АТС» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.atsenergo.ru/vie> (дата обращения: 05.01.2021).

Немногие применяемые традиционные вертикальные механизмы показывают низкую эффективность. Несмотря на высокий потенциал и возможность выхода в лидеры на международном рынке в долгосрочном и среднесрочном периоде, государство неохотно соглашается на выделение новых субсидий в сферах с начальным уровнем технологического развития, тем более в условиях сложностей для государственного бюджета после снижения цен на нефть. Такие проекты и направления становятся все более «дорогими» для государства и дают намного меньше отдачи в краткосрочном периоде, чем от вложений в традиционно конкурентоспособные сферы деятельности атомной отрасли или других отраслей, которые могут дать более быстрый, но краткосрочный экономический эффект.

Немаловажную роль в изменении ситуации с низкими темпами роста выручки по новым направлениям бизнеса «Росатома», а также скоростью диверсификации отрасли могла бы сыграть промышленная политика государства, основанная на более гибких подходах, описанных в Таблица 5.

Созданию экспортных возможностей для отрасли предположительно могут способствовать вертикальные механизмы государственной промышленной политики, которые будут повышать конкурентоспособность атомной отрасли за рубежом. Повысить эффективность распределения ограниченных внутренних ресурсов может горизонтальная промышленная политика, направленная на повышение X-эффективности Госкорпорации, развитие бизнес-среды, НИОКР и конкуренции между отраслевыми компаниями и организациями (Таблица 5).

Таблица 5. Механизмы промышленной политики в соответствии с новым определением промышленной политики в атомной отрасли¹⁵

Вертикальные механизмы	Горизонтальные механизмы
<ul style="list-style-type: none"> – механизм концессионного соглашения (предоставление минимальной гарантированной доходности банкам при реализации проектов АЭС малой мощности, исследовательских реакторов, ледоколов для СМП); – субсидирование процентных ставок по кредитам для проектов, направленных на зарубежные рынки или развитие прикладных НИОКР. 	<ul style="list-style-type: none"> – возможность владения (совладения) объектами атомной энергетики частным инвестором и региональным органом исполнительной власти (позволит региону получить право владения малой АЭС и выступать концедентом в механизме концессии); – дерегулирование розничного рынка электроэнергии (возможность для АЭС малой мощности продавать электроэнергию напрямую потребителям); – налоговый вычет для научных организаций внутри отрасли и конструкторских бюро при создании РИД и проведении НИОКР; – развитие человеческого капитала (создание базовых кафедр «Росатома» в экономических и технических вузах, связанных с направлениями новых бизнесов).

¹⁵ Разработано авторами. Примечание: РИД — результаты интеллектуальной деятельности.

Вертикальные механизмы, в соответствии с новым определением, не подразумевают выделение прямого государственного финансирования, а являются элементами подстраховки в случае реализации рисков проекта, тем самым снижая финансовую нагрузку на государство и стимулируя стороны проекта на эффективное распределение ресурсов и достижение максимального результата. Горизонтальные инструменты направлены на институциональные изменения и снижение транзакционных издержек для стимулирования развития человеческого капитала, повышения X-эффективности процессов в компании и проведения прикладных НИОКР.

Предложенные выше инструменты не являются новыми для российской экономики и в некоторых отраслях промышленности при развитии инфраструктурных проектов используются достаточно часто. При этом в атомной отрасли перечисленные горизонтальные инструменты применяются в ограниченном количестве, а вертикальные находятся в начальной фазе применения по двум проектам: сооружение реактора МБИР и сооружение нового поколения ледокола «Лидер», которые будут реализовываться на условиях концессии с крупнейшими государственными банками.

Заключение

На нынешнем этапе развития отечественной атомной отрасли промышленная политика государства во многом характеризуется как инерционная и вполне универсальная, с применением в основном вертикальных механизмов и институтов, а также с некоторыми элементами горизонтального характера.

Данная политика оказалась достаточно эффективной при создании экспортных возможностей для российской атомной отрасли в период с 2008 по 2016 годы, которая одновременно с созданием крупнейшей международной энергетической компании также позволила сохранить и совершенствовать научно-техническую базу российской атомной отрасли. Для этого в основном применялись такие инструменты промышленной политики, как прямое государственное финансирование экспортных проектов сооружения АЭС, а также финансирование крупных НИОКР в традиционном направлении развития атомной энергетики.

Изменение конъюнктуры мировых энергетических рынков, а также ограниченность внутренних финансовых ресурсов у государства при одновременной смене стратегических приоритетов развития национальной экономики негативно влияют на состояние прогнозных экономических показателей атомной отрасли: происходит замедление роста портфеля международных заказов, снижается количество новых проектов сооружения больших АЭС. В то же время, несмотря на то, что к

стратегическому приоритету Госкорпорации относятся новые направления бизнеса, происходит относительно медленная диверсификация в сторону данных направлений в том числе из-за ограниченности текущих инструментов промышленной политики, что в будущем может негативно сказаться на текущих показателях деятельности атомной отрасли.

Внешняя конъюнктура рынка и ограниченность внутренних ресурсов, изменение корпоративной стратегии развития самим «Росатомом» в ответ на эти вызовы предполагает трансформацию текущей государственной промышленной политики в сторону диверсификации направлений бизнеса атомной отрасли, развитие внутренней конкурентной среды на всей цепочке формирования стоимости продуктов и услуг, стимулирование создания конкурентоспособных компаний мирового уровня, которые входят в структуру Госкорпорации «Росатом». Это подразумевает повышение производительности труда, стимулирование X-эффективности Госкорпорации.

Промышленная политика в таком случае предполагает сосредоточение на наиболее конкурентоспособных и эффективных направлениях бизнеса и развитии НИОКР, с применением вертикальных инструментов только при создании экспортных возможностей, а горизонтальных — для развития внутриотраслевой институциональной среды и конкуренции.

Перед разработкой и применением механизмов промышленной политики требуется четкое понимание того, на каком этапе технологического развития находится отрасль или компания и что в итоге необходимо стимулировать: создание экспортных возможностей для распространения уже имеющихся конкурентных технологий или же создание новых технологий и переход на новый этап развития отрасли для последующего создания конкурентоспособных продуктов, компаний на международном рынке.

На текущий момент в работе Госкорпорации «Росатом» заметно понимание необходимости диверсификации. Но темпы роста новых направлений бизнеса остаются относительно медленными во многом по причине продолжения курса традиционной государственной промышленной политики. Продолжение данного курса в совокупности с негативными тенденциями на мировом рынке традиционной атомной энергетики может в конечном итоге привести к кризису в отрасли.

Корректировка текущего курса государственной промышленной политики может положительным образом повлиять на трансформацию «Росатома» и позволить сохранить лидирующие позиции в мировой энергетике.

Список литературы:

- Курдина С.Г.* X-эффективность и X-экономики: синтез теоретических подходов // Terra Economicus. 2007. Т. 5. № 2. С. 9–26.
- Кузнецов Б.В., Симачев Ю.В.* Эволюция государственной промышленной политики в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2014. № 2(22). С. 152–178.
- Минакир П.А.* Промышленная политика // Журнал Новой экономической ассоциации. 2014. № 2(22). С. 180–185.
- Невская Н.А.* Промышленная политика России: содержательный анализ правовой базы // ЦИТИСЭ. 2016. № 3. URL: http://ma123.su/id/2/296_11-7.3-.--_16..pdf
- Полтерович В.М.* Промышленная политика: рецепты или институты? // Журнал Новой экономической ассоциации. 2014. № 2. С. 190–195.
- Симачев Ю., Кузык М., Кузнецов Б., Погребняк Е.* Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди манящих перспектив и фатальных ловушек // Форсайт. 2014. Т. 8. № 4. С. 6–23.
- Шаститко А.Е.* Промышленная и конкурентная политика: от теории к практике взаимодействия // Журнал Новой экономической ассоциации. 2014. № 2(22). С. 205–209.
- Aghion P., Cai J., Dewatripont M., Du L., Harrison A., Legros P.* Industrial Policy and Competition // American Economic Journal: Macroeconomics. 2015. Vol. 7. No. 4. DOI: 10.1257/mac.20120103.
- Aiginger K., Rodrik D.* Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century // Journal of Industry, Competition and Trade. 2020. No. 20. P. 189–207. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>.
- Alder S., Shao L., Zilibotti F.* Economic Reforms and Industrial Policy in a Panel of Chinese Cities // Journal of Economic Growth. 2016. No. 21. P. 305–349. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10887-016-9131-x>.
- Bianchi P., Labory S.* Industrial Policy after the Crisis. Seizing the Future. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011. DOI: <https://doi.org/10.4337/9780857930491>.
- Cherif R., Hasanov F.* The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy // IMF Working Papers. 2019. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781498305402.001>
- Kurdin A., Shastitko A.* The New Industrial Policy: A Chance for the BRICS Countries // BRICS Journal of Economics. 2020. Vol. 1. No. 1. P. 60–80. DOI: <http://doi.org/10.38050/2712-7508-2020-5>.

Leibenstein H. General X-Efficiency Theory and Economic Development. New York: Oxford University Press, 1978.

Lin J.Y. Industrial Policies for Avoiding the Middle-Income Trap: A New Structural Economics Perspective // Journal of Chinese Economic and Business studies. 2017. Vol. 15. No. 1. P. 5–18. DOI: <https://doi.org/10.1080/14765284.2017.1287539>.

Lin J.Y. New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy. Washington, DC: World Bank, 2012. DOI: https://doi.org/10.1596/9780821389553_ch01

Stiglitz J.E. Industrial Policy, Learning and Development // The Practice of Industrial Policy. Government — Business Coordination in Africa and East Asia / ed. by Page J., Tarp F. Oxford: Oxford University Press, 2017. P. 23–39.

Warwick K. Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends // OECD Science, Technology and Industry Policy Papers. 2015. No. 2. DOI: <https://doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en>.

Дата поступления: 22.09.2020

References:

Aghion P., Cai J., Dewatripont M., Du L., Harrison A., Legros P. (2015) Industrial Policy and Competition. *American Economic Journal: Macroeconomics*. Vol. 7. No. 4. DOI: 10.1257/mac.20120103.

Aiginger K., Rodrik D. (2020) Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. *Journal of Industry, Competition and Trade*. No. 20. P. 189–207. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>.

Alder S., Shao L., Zilibotti F. (2016) Economic Reforms and Industrial Policy in a Panel of Chinese Cities. *Journal of Economic Growth*. No. 21. P. 305–349. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10887-016-9131-x>.

Bianchi P., Labory S. (2011) *Industrial Policy after the Crisis. Seizing the Future*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. DOI: <https://doi.org/10.4337/9780857930491>.

Cherif R., Hasanov F. (2019) The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy. *IMF Working Papers*. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781498305402.001>.

Kirdina S.G. (2007) X-Efficiency and X-Economies: The Synthesis of the Theoretical Approaches. *Terra Economicus*. Vol. 5. No. 2. P. 9–26.

Kurdirin A., Shastitko A. (2020) The New Industrial Policy: A Chance for the BRICS Countries. *BRICS Journal of Economics*. Vol. 1. No. 1. P. 60–80. DOI: <http://doi.org/10.38050/2712-7508-2020-5>.

- Kuznetsov B.V., Simachev Yu.V. (2014) Evolution of State Industrial Policy in Russia. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii*. No. 2(22). P. 152–178.
- Leibenstein H. (1978) *General X-Efficiency Theory and Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- Lin J.Y. (2012) *The New Structural Economies: A Framework for Rethinking Development and Policy*. Washington, DC: World Bank. DOI: https://doi.org/10.1596/9780821389553_ch01.
- Lin J.Y. (2017) Industrial Policies for Avoiding the Middle-Income Trap: A New Structural Economics Perspective. *Journal of Chinese Economic and Business studies*. Vol. 15. No. 1. P. 5–18. DOI: <https://doi.org/10.1080/14765284.2017.1287539>.
- Minakir P.A. (2014) Industrial Policy. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii*. No. 2(22). P. 180–185.
- Nevskaya N.A. (2016) The Industrial Policy of Russia: Content Analysis of the Federal Law and Regulations. *TsITISE*. No. 3. Available: http://ma123.su/ld/2/296_11-7.3-_-16..pdf
- Polterovich V.M. (2014) Industrial Policy: Recipes or Institutions? *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii*. No. 2(22). P. 190–195.
- Shastitko A.Y. (2014) Industrial and Competition Policy: From Theory to Practice of Interaction. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii*. No. 2(22). P. 205–209.
- Simachev Y., Kuzyk M., Kuznetsov B., Pogrebnyak E. (2014) Russia on the Path Towards a New Technology Industrial Policy: Exciting Prospects and Fatal Traps. *Forsayt*. Vol. 8. No. 4. P. 6–23.
- Stiglitz J.E. (2017) Industrial Policy, Learning and Development. In: Page J., Tarp F. (eds). *The Practice of Industrial Policy. Government — Business Coordination in Africa and East Asia*. Oxford: Oxford University Press, 2017. P. 23–39.
- Warwick K. (2015) Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends. *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*. No. 2. DOI: <https://doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en>.

Received: 22.09.2020

Сажина М.А., Ильина А.А.

Национальная инновационная система в условиях дестабилизации экономики

Сажина Муза Аркадьевна — доктор экономических наук, профессор кафедры экономики инновационного развития, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: M.Sazhina@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [4093-5216](https://elibrary.ru/4093-5216)

Ильина Анастасия Алексеевна — аспирантка кафедры экономики инновационного развития, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: IlnaAA@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [8616-0487](https://elibrary.ru/8616-0487)

ORCID ID: [0000-0001-9770-2903](https://orcid.org/0000-0001-9770-2903)

Аннотация

Состояние национальных экономик, характеризующееся нестабильностью, требует своевременных действий в период разрушительного процесса макроэкономического равновесия. В данной статье рассматривается национальная инновационная система в качестве рычага воздействия на инновационный экономический рост национальной экономики; анализируется пандемия, вызванная новой коронавирусной инфекцией COVID-19, как особая форма экономического кризиса; описываются последствия воздействия пандемии на глобальную экономику. Статья содержит обзор международных теоретических подходов и законодательных инициатив функционирования национальных инновационных систем; делается вывод об отсутствии правового поля, отвечающего современным требованиям, в области реализации национальной инновационной системы России, отмечены государственные инструменты регулирования национальной инновационной системы. В результате анализа результатов зарубежного инновационного рейтинга предлагается введение регионального инновационного индекса для оценки инновационной активности регионов и входящих в него отраслей, обеспечения регионального партнерства в процессе построения эффективной национальной инновационной системы; отдельно подчеркивается роль кооперационных связей экономических субъектов в условиях удаленного формата работы. Основным выводом данной работы является необходимость рассмотрения современного кризиса в качестве возможности для активной интеграции участников инновационных процессов и важность пристального внимания со стороны государства во благо построения национальной инновационной системы. Теоретической основой для настоящей статьи 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 данного научного исследования заключается в применении методологии развития национальной инновационной системы с учетом макроэкономической специфики и регионального развития в кризисный период глобальной экономики.

Ключевые слова

Национальная инновационная система, дестабилизация экономики, инновационный кризис, мировой экономический кризис, пандемия, COVID-19, инновационный индекс, региональное развитие.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-109-128

Sazhina M.A., Ilina A.A.

National Innovation System in Conditions of Economic Destabilization

Muza A. Sazhina — DSc (Economics), Professor, Department of Economics of Innovative Development, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: M_Sazhina@spa.msu.ru

Anastasia A. Ilina — Postgraduate student, Department of Economics of Innovative Development, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: IlinaAA@spa.msu.ru

ORCID ID: [0000-0001-9770-2903](https://orcid.org/0000-0001-9770-2903)

Abstract

The emerging vulnerability of national economies requires timely action during the transformation of the macroeconomic equilibrium. This article examines the national innovation system as a lever of influence on the innovative economic growth of the national economy. The pandemic caused by the new coronavirus infection COVID-19 is analyzed as a special form of economic crisis, the impact of the pandemic on the global economy is described. The article contains an overview of international theoretical approaches and legislative initiatives for the functioning of national innovation systems; it is concluded that there is no legal framework that meets modern requirements in the implementation of the national innovation system in Russia and the importance of government instruments for regulating the national innovation system. As a result of the foreign innovation rating results analysis, it is proposed to introduce a regional innovation index to assess the innovation activity of regions and its constituent industries, to ensure regional partnership in the process of building an effective national innovation system; the government instruments of the national innovation system regulation are marked. The main conclusion of this work is that it is important to consider the current crisis as an opportunity for active integration of participants in innovation processes and that there is need for close attention from the government for the benefit of building a national innovation system. 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 this scientific study lies in the application of the methodology for the national innovation system development, taking into account the macroeconomic specifics and regional development in the crisis period of the global economy.

Keywords

National innovation system, economic destabilization, innovation crisis, world economic crisis, pandemic, COVID-19, innovation index, regional development.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-109-128

Введение

Протекающие в настоящее время процессы экономического развития претерпевают серьезные изменения, вызванные суровыми реалиями мирового хозяйства, ознаменовавшимися очередным экономическим кризисом в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Глобальная экономика встала перед дилеммой: борьба с кризисом, вызванным коронавирусной инфекцией, или инновационное развитие? Инновационный экономический рост, который обозначен

одной из важнейших целей ведущих экономик мира, в том числе в России, трансформировался в проведение «спасательной» социально-экономической политики для борьбы с пандемией COVID-19.

Структурный кризис в экономике России усугубляется и инновационным кризисом, который проявляется в резком снижении управляемости процессами создания и внедрения новшеств, в отсутствии источников финансирования, в свертывании деятельности исследовательских творческих коллективов [Комов 2016]. В современной экономике знаний и стремительного развития инновационных технологий переход на качественный экономический рост проявляется в инвестировании в «нематериальные» экономические активы, повышении инновационной активности экономических субъектов.

Кроме того, современная мировая экономическая система в целом находится в поиске нового баланса. Сокращающаяся производственная активность, падение цен на сырье, снижение процентных ставок на уровне кризисных времен 2007–2009 гг. и прочие макроэкономические факторы сказываются на хозяйственных связях всего мира. Становится очевидным, что регуляторные действия в отношении предпринимательского сектора невозможны без внимания государства. Мировые политические процессы хоть и продолжают отражаться на уровне экономического развития многих стран, но уже не играют столь значимой роли. Происходит смещение в сторону национальных приоритетов и поисков внутренних экономических стимулов. История экономической мысли зачастую напоминает о «невидимой руке» рынка А. Смита, однако действительная реальность в форме знаменитой метафоры демонстрирует влияние «видимой руки» государства на деятельность субъектов национальной экономики. Реализация инвестиционных процессов, трансферт новых идей и технологий перерастают для государства в необходимость создания таких институциональных условий, где обеспечивается высокая степень организации экономической жизни общества [Инновационная экономика 2019, 267].

Поэтому становится целесообразным подключение дополнительных резервов для реализации потенциала национальной инновационной системы (НИС), ее пространственной составляющей на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, то есть включающей в себя региональную подсистему [Махнёв 2014, 60]. По мнению авторов, национальная инновационная система выступает единственным фактором преодоления научно-технического отставания, что является основным тормозом социально-экономического развития государства. Основываясь на

концептуальной модели «тройной спирали» (англ. Triple Helix) [Etzkowitz, Leydesdorff 1995], можно утверждать, что именно данная модель легла в основу создания современных европейских национальных инновационных систем, где основные субъекты инновационных процессов осуществляют совместную работу на протяжении всего жизненного цикла инноваций.

Пандемия COVID-19 как особая форма экономического кризиса

В 2020 году глобальная экономика столкнулась с очередной рецессией. Дестабилизация экономики сопровождается типичными для кризиса явлениями: ликвидацией предприятий, падением цен и курсов акций, сокращением производства и занятости, обесценением накопленного капитала.

Примечательно, что кризис — это не только чисто экономическое явление. В разворачивании кризиса заинтересован целый ряд государств, стремящихся к геополитическому лидерству, подчинению более слабых и зависимых от внешней конъюнктуры стран, выводу из равновесия конкурентов по наращиванию военного потенциала и изменению государственного устройства. Данный процесс снижения устойчивости национальных экономик продолжается и проявляется в учащении кризисных процессов.

В современных условиях цены, заработная плата, занятость остаются более неподвижными экономическими параметрами, а восстанавливающие пропорциональность валютные курсы, процентные ставки, объем государственного долга определяют маневренность механизма движения рыночных процессов [Сажина 2021, 27].

Глобальная пандемия вызвала нарастание одновременно нескольких кризисных процессов:

- кризис государственного регулирования;
- кризис производства;
- инвестиционный кризис;
- финансовый кризис;
- кризис человеческого капитала;
- логистический кризис;
- кризис продовольственной безопасности;
- кризис в сфере здравоохранения;
- туристический и миграционный кризис;
- правовой кризис.

Кроме того, валовые параметры большинства стран мира претерпевают существенные изменения, образуется неблагоприятная рыночная конъюнктура — эти явления прослеживаются в глобальной экономике и особенно показательны в последние годы (Рисунок 1).

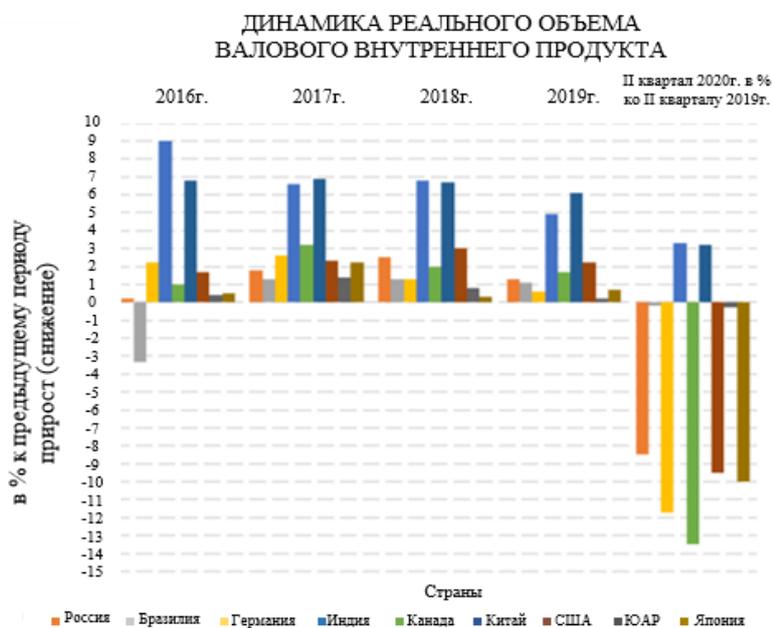


Рисунок 1. Важнейшие экономические показатели России и отдельных зарубежных стран¹

Данные рисунка показывают: то, что когда-то придавало состоянию мировой экономики злободневный характер, сегодня зовется «новой экономической нормальностью» или «новой нормальностью». Этот термин обрел популярность на фоне мирового финансового кризиса 2007–2009 гг., сопровождавшегося замедлением темпов роста большинства национальных экономик, ростом угроз экономической безопасности, повсеместной безработицей и массовыми банкротствами. Впрочем, зачастую в научных кругах данный термин оценивают скорее как новомодное современное явление кризиса, безнадежность рассвета мировой экономики.

Тем не менее форма протекания современного кризиса достаточно различается в странах мира в зависимости от масштаба распространения, силы и продолжительности эпидемии COVID-19. Однако стоит отметить также объем принимаемых мер и видов государственной поддержки национальной экономики.

¹ Составлено авторами на основе: Росстат: «Важнейшие экономические показатели России и отдельных зарубежных стран» — II кв. 2020 г. // Национальная Ассоциация нефтегазового сервиса [Электронный ресурс]. URL: <https://nangs.org/analytics/rosstat-vazhnejshie-ekonomicheskie-pokazateli-rossii-i-otdelnykh-zarubezhnykh-stran> (дата обращения: 08.10.2020).

Бурное развитие четвертой промышленной революции в середине 2010-х гг. вызвало обсуждения о постепенном переходе к новому этапу глобализации (так называемая Глобализация 4.0). Однако современный кризис, спровоцированный коронавирусной инфекцией, поставил под сомнение перспективу развития глобализации: при стабильном сохранении информационных и миграционных потоков решающую роль играют национальные антикризисные меры восстановления экономики.

Кризис, связанный с пандемией, как толчок к развитию национальной инновационной системы

Остановившись подробнее на этимологии термина «кризис», можно отметить, что кризис — это не только предел, но и стимул развития, это период подготовки экономики к качественному обновлению. Поэтому кризис выступает не только средством поддержания и облегчения функционирования рыночного (кризисного) механизма в целях стабилизации экономики [Сажина 2012, 6], но и переходным этапом к созданию нововведений, тем самым преодолевая технологический пат [Mensch 1975] (патовая ситуация, экономический застой). Планирование в инновационной деятельности в кризисный период даже при отсутствии значительных финансовых средств будет способствовать эффективной подготовке к производственному, кадровому, институциональному обновлениям. А этап интеграции участников инновационной экономики оказывает влияние на формирование национальной инновационной системы.

В современных кризисных условиях, когда общество ежедневно сталкивается с неопределенностью и новыми ограничениями, связанными с социальной изоляцией и изменениями на рынке труда, очень важно рассматривать сокращение рабочих мест как мотивацию к самообразованию и профессиональной переориентации, наращиванию интеллектуального капитала для усиления национальной инновационной системы, но при этом осознавая возможности государственного бюджета в осуществлении инновационного экономического развития.

На инновационное обновление экономики влияет целый комплекс мер:

- кооперационные связи между производителями и потребителями знаний, услуг, товаров, между реальным сектором и организациями высшего образования и науки для решения проблем кадрового обеспечения, обмена наработанным опытом;

- ориентир науки на потребности национальной экономики, а не на тенденции глобальных изменений;
- возникновение новых рынков, запускающих процесс технологического обновления продуктов и услуг и сокращающих жизненный цикл инноваций [Гохберг 2002, 4].

Этот комплекс мер выступает важнейшим фактором эффективности деятельности экономических субъектов и выдвинут в экономической науке английским экономистом, представителем неошумпетерианского направления К. Фрименом, который предложил назвать его национальной инновационной системой [Freeman 1987]. Институциональный аспект (сеть общественных и частных институтов) служит основой взглядов К. Фримена. Национальная инновационная система понимается как совокупность институтов, обуславливающих самостоятельно и во взаимосвязи друг с другом разработку и распространение инноваций в границах государства.

Американский ученый Р. Нельсон в своих теоретических взглядах при определении национальной инновационной системы делал акцент на сущности эволюции экономических процессов и реализации научно-технологического прогресса [Nelson 1993], а также подчеркивал преимущества рыночного механизма для использования ресурсов при реализации инновационных проектов, где достигается эффективность инновационной деятельности национальных фирм.

В экономической науке неоднократно рассматривался функциональный подход к анализу национальной инновационной системы [Национальные инновационные системы в России и ЕС 2006, 32], наиболее точным и приемлемым для российского опыта на сегодняшний день представляется анализ зарубежных ученых [Paterson et al. 2003; Johnson 1998].

Профессор Ольборгского университета (г. Ольборг, Дания) Б.-О. Лундвалл при анализе понятия «национальных инновационных систем» (NSIs), сформулированного в 80-е гг. XX века² в рамках «обучающейся экономики» (the learning economy), основывается на теории «пользователь — производитель» (the user — producer approach), а также настаивает на анализе того, как люди взаимодействуют и учатся непосредственно на рабочем месте в рамках национальной экономики [Lundvall 2016].

² Lundvall B.-Å. Product Innovation and User — Producer Interaction // Aalborg University [Электронный ресурс]. URL: <http://vbn.aau.dk/files/7556474/user-producer.pdf> (дата обращения: 20.11.2020).

Данная теория нашла свое отражение в модели тройной спирали [Rothwell 1994], разработанной Г. Ицковицом и Л. Лейдесдорфом [Etzkowitz, Leydesdorff 1995]. Она заключается в тесном взаимодействии трех основных участников воспроизводства знаний: науки, государства и бизнеса. Это осуществляется таким образом, что обмен знаниями и способность к самообучению становятся основополагающими явлениями в инновационной экономике.

С учетом специфики территориального устройства Российской Федерации (неоднородность регионального инновационного развития) важной проблемой является формирование и активное развитие региональных инновационных систем. Региональная инновационная система выступает стимулирующим фактором решения проблемы несбалансированного протекания инновационных процессов и налаживания инвестиционного климата в регионе. Она представляет собой сеть научно-образовательных организаций, обеспечивающих накопление человеческого, научно-исследовательского потенциала, выполняющих функции локальной и межрегиональной поддержки и коммерциализации инноваций; способствует привлечению ресурсов и обмену ими. Поддержание и повышение конкурентоспособности перечисленных элементов преобразуют региональную инновационную систему в территориальную организацию национальной инновационной системы.

В целом описанные теоретические подходы к изучению национальных инновационных систем образуют общее понимание современных национальных инновационных систем как взаимодействие различных структур, отличающихся своими целями и задачами и реализующих научно-технологическое производство в национальных границах.

Законодательные инициативы становления и функционирования национальной инновационной системы

Эффективное функционирование элементов инновационной системы в национальных границах должно регламентироваться определенной нормативной базой. Для ускорения перехода на инновационный путь развития и повышения интенсификации научно-образовательных и производственных связей нужна благоприятная среда, в которой осуществляется своевременное построение и активное развитие инновационной инфраструктуры, решается проблема разбалансированности функционирующих в рамках системы элементов, что в нынешних условиях неустойчивости экономики под силу только государству. С появлением новых вызовов геополитического и макроэкономического типов Россия вынуждена создавать новые

цепочки внутри инновационной системы: достижение высокой результативности в процессах коммерциализации технологических разработок — поддержка несырьевых инновационных отраслей — освоение новых рынков — выход на ускоренный экономический рост.

Важным аспектом этой проблемы является то, что в некоторых странах отмечается вмешательство государства за счет активного проведения инновационной политики, в других странах инновационное регулирование предполагает косвенное вмешательство. К тому же различные модели национальных инновационных систем, существующие по сей день (евроатлантическая, восточноазиатская, альтернативная, модель «тройной спирали»), формировались еще с начала XX в., что выражается в разнообразии структуры моделей, темпах экономического развития страны, специфике рыночной конъюнктуры, деятельности политических, экономических и социальных институтов, механизмов государственного и бизнес-управления.

Исходя из этого, можно констатировать, что предпосылкой к формированию национальной инновационной системы является решение арсенала задач, направленного на проведение инновационной политики в государстве. Так, Европейский информационный документ «Инвестиции в исследования: план действий Европы», принятый в 2003 году, включает в себя целый ряд направлений (4 блока), способствующих «открытой координации» между всеми странами-членами ЕС [Национальные инновационные системы в России и ЕС 2006, 127].

Инновационная деятельность в Российской Федерации регламентируется рядом нормативно-правовых актов, среди которых:

- Постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 1998 г. N 832 «О Концепции инновационной политики Российской Федерации на 1998–2000 годы», впервые обозначившее необходимость создания такой системы, за счет которой осуществляется формирование и реализация инновационной политики для воспроизводства интеллектуального и научно-технического потенциала страны³;

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 1998 г. N 832 «О Концепции инновационной политики Российской Федерации на 1998–2000 годы» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс].
URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=258811#0916723178563992> (дата обращения: 12.10.2020).

- Федеральный закон от 23 августа 1996 года N 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (включая Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 309-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике»)⁴;
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (теряет свою актуальность в связи с окончанием срока действия документа)⁵.

В последнем документе упоминается необходимость создания конкурентоспособной и эффективной национальной инновационной системы. Противоречие состоит в том, что, с одной стороны, отмечается недостаточный уровень развития национальной инновационной системы, координации образования, науки и бизнеса, а с другой — непонятно, в каком виде национальная инновационная система создана, кто является ее непосредственными участниками и в чем состоит указанная координация в рамках всей инновационной системы России. Координация образования, науки и бизнеса всегда остается важнейшей задачей для инновационной экономики. Кроме того, данный документ не обращает внимание на основную проблему: на государственный сектор возлагается не только руководство утвержденными направлениями, но и непосредственная реализация всех перечисленных национальных конкурентных преимуществ, конкретных мероприятий поддержки экономических субъектов.

Сегодня профессиональные сообщества возлагают большие надежды на Национальный проект «Наука», запущенный в конце 2018 года и адаптированный к сегодняшним реалиям под названием «Наука и университеты»⁶. Подразумевается, что данный проект будет направлен на интеграцию развития университетов и академических институтов⁷. В свою очередь, это может стать катализатором к возобновлению инновационных процессов, в которые вовлечены основные участники инновационной экономики (государство, наука, образование, реальный сектор экономики) и которые позволят перерасти ей в формирование национальной инновационной системы России.

⁴ Федеральный закон от 23 августа 1996 года N 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11507/ (дата обращения: 30.09.2020).

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/ (дата обращения: 30.09.2020).

⁶ Минобрнауки анонсировало к 1 ноября новый нацпроект «Наука и университеты» // Интерфакс [Электронный ресурс]. URL: <https://www.interfax.ru/russia/730797> (дата обращения: 11.10.2020).

⁷ Информация указана до официального запуска Национального проекта «Наука и университеты».

Наибольший интерес представляют нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, отражающие основные цели и задачи в области региональной промышленности и реализацию инновационного потенциала региона. Однако в подобных документах отсутствуют упоминания о создании региональной инновационной системы как совокупности институтов, помогающих реализовывать инновационный потенциал того или иного региона.

Проанализировав действующее законодательство Российской Федерации в области инновационной деятельности, можно сделать вывод, что даже с учетом имеющейся нормативно-правовой базы, утратившей силу в период последних пяти лет, ни один документ не содержит в себе норм, описывающих явление национальной инновационной системы, формы ее реализации на долгосрочную перспективу, а также то, что должно стать результатом функционирования национальной инновационной системы для участников инновационной экономики.

Из многообразия теоретических подходов к объяснению явления национальной инновационной системы и соответствующих нормативных документов можно сделать следующие выводы:

- процесс становления национальной инновационной системы происходит исключительно в пределах национальных границ (например, внутри России, внутри пространства Евросоюза и т.д.);
- основным фактором формирования национальной инновационной системы выступает инновационная активность деятельности субъектов национальной экономики;
- приоритетной формой реализации инновационных инфраструктурных проектов выступает государственно-частное партнерство как полноценный союз всех участников инновационной системы.

Так как современная экономика является «экономикой знаний», или, как справедливо ее описывает Б.-О. Лундвалл, «обучающейся экономикой», то и формирование национальной инновационной системы необходимо строить на основе трансфера знаний внутри национальных границ, тем самым положительно воздействуя на повышение конкурентоспособности национального интеллектуального капитала и, как итог, на прорывное экономическое развитие. Ключевую роль в данном вопросе играет слаженно выстроенная система планирования и поддержки научно-образовательной сферы [Сажина, Ильина 2020, 152].

Современное состояние национальной инновационной системы России

Национальная инновационная система и ее модели в различных странах мира могут значительно отличаться друг от друга ввиду роли основных факторов: исторических особенностей; социокультурных особенностей; геополитического положения; уровня экономического развития; состояния научно-технологической инфраструктуры; кадрового потенциала; государственной инновационной политики; национальных приоритетов и стратегических целей. Все эти факторы можно сгруппировать:

- природные ресурсы;
- кадровые ресурсы;
- технологические ресурсы;
- финансовые ресурсы;
- информационные ресурсы;
- административные ресурсы.

Однако важным нюансом является то, что перечисленные ресурсы не задействованы максимально для того, чтобы эффективно развивалась национальная инновационная система. Изолированность имеющихся ресурсов от мировой экономики, отсутствие полноценного диалога элементов инновационной системы для реализации человеческого и технологического потенциала приводят к нарастанию проблемы отсутствия стимулирования внебюджетного финансирования инновационных процессов, комфортной среды для реализации венчурных инвестиций, поддержки малых инновационных предприятий.

С учетом имеющейся в стране ресурсной базы существующие на сегодняшний день индикаторы определяют уровень благосостояния граждан и тем самым дают оценку национальному инновационному развитию, возможности развития национальной инновационной системы. Наиболее популярным индикатором является Глобальный инновационный индекс (Global Innovation Index), разработанный Корнельским Университетом (г. Нью-Йорк, США) и французской бизнес-школой INSEAD (кампусы расположены во Франции, Сингапуре, ОАЭ).

Экономическая рецессия в России после введения политических и экономических санкций в 2014–2015 гг. привела к ухудшению международных отношений, отрицательному показателю валового внутреннего продукта, снижению инвестиционной активности. В 2016 году наблюдалось некоторое оживление экономики,

именуемое «восстановительным ростом», — укрепление национальной валюты, стабилизация уровня инфляции, кадровые, административные реформы государственного управления и банковской системы.

Об этом свидетельствуют результаты рейтинга упомянутых в статье стран⁸ в 2016, 2019 и 2020 гг. (Таблица 1).

Таблица 1. Отдельные агрегированные показатели Глобального инновационного индекса некоторых стран (за 2016, 2019, 2020 гг.)⁹

Экономика / Economy	Income group / Уровень доходов	GDP (US \$ billions) / ВВП (млрд долл США)	GDP per capita, PPP \$ / ВВП на душу населения, ППС (долл США)	Rank / Место в рейтинге
Россия	High (Высокий уровень)	1,324.7	25,410.9	43
	Upper-middle (Уровень выше среднего)	4,179.6	29,266.9	46
	Upper-middle (Уровень выше среднего)	4,349.4↑	25,878.7↓	47↓
Бразилия	Upper-middle	1,772.6	15,614.5	69
	Upper-middle	3,370.6	16,154.3	66
	Upper-middle	3,456.4↑	14,371.6↓	62↑
Германия	High	3,357.6	46,893.2	10
	High	4,379.1	52,558.7	9
	High	4,444.4↑	46,765.5↓	9
Индия	Lower-middle (Уровень ниже среднего)	2,090.7	6,161.6	66
	Lower-middle	10,401.4	7,873.7	52
	Lower-middle	11,325.7↑	7,314.6↓	48↑
Канада	High	1,552.4	45,552.6	15
	High	1,852.5	49,651.2	17
	High	1,899.9↑	44,284.8↓	17
Китай	Upper-middle	10,982.8	14,107.4	25
	Upper-middle	25,313.3	18,109.8	14
	Upper-middle	27,308.9↑	17,027.5↓	14
Соединенные Штаты Америки	High	17,947.0	55,805.2	4
	High	20,513.0	62,605.6	3
	High	21,439.5↑	56,844.3↓	3
Южно-Африканская республика	Upper-middle	313.0	13,165.2	54
	Upper-middle	790.9	13,675.3	63
	Upper-middle	809.0↑	12,007.5↓	60↑
Япония	High	4,123.3	38,054.2	16
	High	5,632.5	44,227.2	15
	High	5,747.5↑	39,763.1↓	16↓

⁸ Выбор стран обусловлен тенденцией сложившихся моделей национальных инновационных систем, описанных в статье.

⁹ Составлено авторами на основе источника The Global Innovation Index (GII) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.globalinnovationindex.org/> (дата обращения: 12.10.2020).

Исходя из данных Глобального инновационного индекса, можно предположить, что:

- место страны в рейтинге Индекса может варьироваться не только за счет наличия/отсутствия внутренних стимулов и возможностей данной страны, но и за счет автоматического изменения рейтинга в результате действий других государств;
- увеличение номинального объема ВВП является скорее общемировой тенденцией (циклическая природа мировой экономики);
- Германия, Канада, Китай и США удерживают свои позиции благодаря генерации новых знаний, патентной активности, снижению административных барьеров для ведения предпринимательской деятельности, развитию инновационных кластеров, высокому рейтингу университетов (QS), расширению внутренних рынков.

Данные России говорят о том, что к 2020 году несколько ухудшены позиции в области инновационной активности образовательных организаций, инновационных связей и исследовательского задела, производства знаний и высоких технологий, наблюдается снижение числа выпускников образовательных программ естественно-научного цикла. Однако сильными сторонами в 2020 году можно считать стабильную политическую среду, доступ к использованию ИКТ-технологий, развитие сервиса электронных государственных услуг, расширение внутренних рынков, повышение рейтинга университетов, относительно стабильные расходы на научно-образовательную сферу.

Анализ международного рейтинга позволяет сформулировать некоторые рекомендации для российского опыта в области построения национальной инновационной системы.

В период реализации политики импортозамещения одним из индикаторов анализа важнейших экономических показателей инновационной экономики России может послужить региональный инновационный индекс (по субъектам Российской Федерации) с точки зрения геоэкономических особенностей, научно-технологического, промышленного и кадрового потенциала, инвестиционной привлекательности соответствующего региона и отдельных функционирующих отраслей экономики. Региональный инновационный индекс может иметь вид доклада с описанием экономики конкретного региона, включая аналитические таблицы с итоговым расчетом показателей

деятельности организаций и реализации человеческого капитала. Например, контракты ведущих предприятий промышленности и науки (для поддержания статуса наукограда), удельный вес трудоспособного населения, доля образовательных услуг в регионе, динамика регионального рынка труда, динамика поступления внебюджетных источников, активность некоммерческих организаций и т.д., а также выводы исследования с указанием стратегических региональных целей. Подобные информационные документы на данный момент составляют инжиниринговые центры на базе образовательных организаций высшего образования. В свою очередь, подобный индекс позволит не только оценить уровень инновационного экономического развития региона, но и сопоставить возможности координации как внутри, так и за пределами региона с промышленными, государственными, научными и образовательными структурами. Так называемое региональное партнерство усилит необходимость развития региональной инновационной системы, которая будет построена на основе трансфера знаний на разных уровнях подготовки квалифицированных специалистов.

Необходимо обеспечивать кооперацию на пути построения национальной инновационной системы, что делает важным развитие совместной проектно-исследовательской деятельности:

- в учреждениях общего, среднего, профессионального образования (школьные, городские, общероссийские мероприятия) — выездные обучающие семинары, мастер-классы, выставки и симпозиумы;
- межкафедральное, межфакультетское, межвузовское сотрудничество в рамках высшего образования для проведения междисциплинарных исследований;
- сотрудничество федеральных и региональных министерств (и департаментов) для осуществления деятельности по разработке критериев оценки и контроля эффективности региональных экономик (образовательных, научно-исследовательских, промышленных структур), при этом особое внимание должно уделяться учреждениям, обладающим инновационными ресурсами;
- деятельность консалтинговых агентств, проектных офисов, институтов развития по вопросам сбора необходимых региональных отчетов о реализации потенциала региональных экономик.

Заключение

Сегодняшнее состояние национальных инновационных систем характеризуется сигналами пониженной интенсивности. Это связано с тем, что продолжительный мировой экономический кризис переструктурировал экономическую конъюнктуру, расставил приоритеты экономического развития, повысил авторитет принятия политических решений и, следовательно, усилил роль государства в управлении национальной экономикой. Если раньше государственная интервенция в хозяйственную и общественную жизнь порицалась некоторыми учеными экономической науки, то сегодня государство берет на себя инициативу проведения активной политики в области социально-экономического развития на уровне предоставления базовых гарантий.

Безусловно, государственный сектор не может влиять на течение кризиса в глобальных масштабах, но способен создать полноценные условия для функционирования национальной инновационной системы. Задача государственного регулирования национальной инновационной системы состоит в том, чтобы обеспечить высокий уровень финансовой, информационной и законодательной поддержки инновационного развития [Межевич, Прибышин 2012, 60].

Государственное управление национальной инновационной системы создает рамочные условия функционирования инновационной системы; участвует в формировании мотивационной основы деятельности ее элементов; формирует ресурсы и институты национальной инновационной системы; выступает как катализатор процессов и как партнер; снижает инновационные риски; организует развитие инновационного предпринимательства; регулирует институциональную инфраструктуру [Чубинская-Надеждина 2019, 238].

Захвативший весь мир кризис, связанный с новой коронавирусной инфекцией, сильно осложняет ситуацию с попыткой развития национальной инновационной системы, полноценным сотрудничеством субъектов инновационной экономики по ряду причин: ограничение режима работы, финансовых и кадровых ресурсов и даже закрытие большого количества промышленных предприятий, научно-исследовательских учреждений; невозможность работников выполнять трудовые обязанности без специализированного оборудования в связи с переходом на удаленную работу; дистанционный формат обучения для школьников и студентов, который сдерживает процесс получения новых знаний и навыков, требующий коллективной работы в рамках образовательных программ; замедление административных процессов; решение государственным сектором более масштабных, стратегических и запланированных на краткосрочный период задач.

Тем не менее даже в условиях дестабилизации экономики национальная инновационная система может быть встроена в национальную экономику в качестве основного элемента реализации инновационного экономического развития в форме официальной государственной стратегии и укрепления региональных позиций.

Таким образом, парадигма мирового развития 2020 года продемонстрировала неоднозначность и непредсказуемость экономической системы. На национальную экономику легли новые испытания в виде социального и экономического дистанцирования, но, как показывает практика, даже к ним можно приспособиться и использовать их в качестве преимуществ — совместная деятельность на государственном, коммерческом, научно-образовательном уровнях реальна при удаленном доступе. Поэтому охвативший глобальную экономику кризис можно рассматривать как возможность запуска некогда запланированных проектов, проведения мероприятий по повышению инновационной активности научных, образовательных, государственных и некоммерческих организаций, привлечению профильных специалистов (испытавших затруднения с работой в текущем году).

Предлагаемый региональный инновационный индекс позволит отслеживать позиции инновационной деятельности наиболее и наименее активных экономических субъектов, учитывать специфику регионального экономического развития и интегрировать полученные результаты в процесс построения национальной инновационной системы по опыту международных рейтингов.

Законодательное, кадровое, институциональное формирование и развитие национальной инновационной системы являются первоочередными задачами для реализации заложенного в инновационном росте резерва, правильного функционирования структур в рамках инновационной системы и полноценного взаимодействия. Данный процесс возможен при соблюдении таких фундаментальных принципов современной инновационной экономики, как производство, распространение, равноценный доступ всех участников инновационной экономики и масштабное использование знаний.

Список литературы:

- Гохберг Л.М. Новая инновационная система для «новой экономики». Препринт WP5/2002/02. М.: ГУ-ВШЭ, 2002.
- Инновационная экономика / под ред. М.В. Кудиной и М.А. Сажинной. М.: ИД «ФОРУМ», ИНФРА-М, 2019.
- Колов М.С. Роль инноваций в антикризисном управлении // Молодой ученый. 2016. № 19(123). С. 458–459.
- Махнёв Д.В. Формирование национальной инновационной системы: региональный аспект // Экономические науки. 2014. № 7(116). С. 58–63.
- Межевич Н.М., Прибышин Т.К. Инновационная экономика в регионе Балтийского моря // Балтийский регион. 2012. № 3(13). С. 59–72. DOI: 10.5922/2074-9848-2012-3-4.
- Национальные инновационные системы в России и ЕС / под ред. В.В. Иванова (Россия), Н.И. Ивановой (Россия), Й. Розебума (Нидерланды), Х. Хайсберса (Нидерланды). М.: ЦИПРАН РАН, 2006.
- Сажина М.А. Управление кризисом. М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2012.
- Сажина М.А. Управление экономическими кризисами: проблемы теории и практики. М.: ИНФРА-М, 2021. DOI: 10.12737/1111365.
- Сажина М.А., Ильина А.А. Взаимосвязь науки и образования как фактор инновационного экономического развития // Экономические науки. 2020. № 9(190). С. 151–157. DOI: 10.14451/1.190.151.
- Чубинская-Надеждина С.В. Подходы к формированию моделей национальных инновационных систем // Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС. 2019. Т. 10. № 2(39). С. 237–242.
- Etzkowitz H., Leydesdorff L. The Triple Helix of University Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge-Based Economic Development // EASST Review. 1995. Vol. 14. No. 1. P. 14–19.
- Freeman C. Technology Policy and Economic Performance. London: Pinter Publishers, 1987.
- Johnson A. Functions in Innovation System Approaches. Gothenburg, Sweden: Department of Industrial Growth, Chalmers University of Technology, 1998.
- Lundvall B.-Å. The Learning Economy and the Economics of Hope. London: Anthem Press, 2016.
- Mensch G. Das technologische Patt. Innovationen ueberwinden Depression. Frankfurt: Umschau Verlag Breidenstein, 1975.

Nelson R.R. National Innovation Systems: A Comparative Analysis. 1993 // SSRN [Электронный ресурс]. URL: <https://ssrn.com/abstract=1496195> (дата обращения: 20.11.2020).

Paterson A., Adam R., Mullen J. The Relevance of the National System of Innovation Approach to Mainstreaming Science and Technology for Development in NEPAD and the AU. Pretoria: NEPAD, 2003.

Rothwell R. Towards the Fifth-Generation Innovation Process // International Marketing Review. 1994. Vol. 11. Is. 1. P. 7–31. DOI: <https://doi.org/10.1108/02651339410057491>.

Дата поступления: 24.11.2020

References:

Chubinskaya-Nadezhkina S.V. (2019) Approaches to the Formation of Models of National Innovation Systems. *Nauchnyye trudy Severo-Zapadnogo instituta upravleniya RANKhiGS*. Vol. 10. No. 2(39). P. 237–242.

Etzkowitz H., Leydesdorff L. (1995) The Triple Helix of University Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge-Based Economic Development. *EASST Review*. Vol. 14. No. 1. P. 14–19.

Freeman C. (1987) *Technology Policy and Economic Performance*. London: Pinter Publishers.
Gohberg L.M. (2002) *Novaya innovatsionnaya sistema dlya «novoy ekonomiki»*. Preprint WP5/2002/02. Moscow: GU-VSHE.

Ivanov V.V., Ivanova N.I., Rozebum Y., Khaysbers Kh. (eds.) (2006) *Natsional'nyye innovatsionnyye sistemy v Rossii i ES* [National innovative systems in Russia and EU]. Moscow: TsIPRAN RAN.

Johnson A. (1998) *Functions in Innovation System Approaches*. Gothenburg, Sweden: Department of Industrial Growth, Chalmers University of Technology.

Komov M.S. (2016) Rol' innovatsiy v antikrizisnom upravlenii [The role of innovation in crisis management]. *Molodoy uchenyy*. No. 19(123). P. 458–459.

Kudina M.V., Sazhina M.A. (eds.) (2019) *Innovatsionnaya ekonomika* [Innovative economics]. Moscow: ID «FORUM», INFRA-M.

Lundvall B.-Å. (2016) *The Learning Economy and the Economics of Hope*. London: Anthem Press.

Makhnev D.V. (2014) The Formation of the National Innovation System: Regional Aspect. *Ekonomicheskiye nauki*. No. 7(116). P. 58–63.

- Mensch G. (1975) *Das technologische Patt. Innovationen ueberwinden Depression*. Frankfurt: Umschau Verlag Breidenstein.
- Mezhevich N.M., Pribyshin T.K. (2012) *Innovative Economy in the Baltic Sea Region. Baltiyskiy region*. No. 3(13). P. 59–72. DOI: 10.5922/2074-9848-2012-3-4.
- Nelson R.R. (1993) *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. SSRN. Available: <https://ssrn.com/abstract=1496195> (accessed: 20.11.2020).
- Paterson A., Adam R., Mullen J. (2003) *The Relevance of the National System of Innovation Approach to Mainstreaming Science and Technology for Development in NEPAD and the AU*. Pretoria: NEPAD.
- Rothwell R. (1994) *Towards the Fifth-Generation Innovation Process. International Marketing Review*. Vol. 11. No. 1. P. 7–31. DOI: <https://doi.org/10.1108/02651339410057491>.
- Sazhina M.A. (2012) *Upravleniye krizisom [Crisis management]*. Moscow: ID «FORUM», INFRA-M.
- Sazhina M.A. (2021) *Upravleniye ekonomicheskimi krizisami: problemy teorii i praktiki [Management of economic crises: problems of theory and practice]*. Moscow: INFRA-M. DOI: 10.12737/1111365.
- Sazhina M.A., Ilina A.A. (2020) *Science and Education Interconnection as a Factor of Innovative Economic Development. Ekonomicheskiye nauki*. No. 190. P. 151–157. DOI: 10.14451/1.190.151.

Received: 24.11.2020

Уваров Д.А.

Экономический эффект от государственных закупок отечественных биоаналогов на рынке моноклональных антител в России

Уваров Данила Антонович — аспирант, кафедра экономики инноваций, экономический факультет, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: bluesvera@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: [3667-3133](https://elibrary.ru/3667-3133)

ORCID ID: [0000-0002-9954-3931](https://orcid.org/0000-0002-9954-3931)

Аннотация

Рынок биофармацевтических препаратов, в частности сегмент моноклональных антител, переживает серьезные перемены в последнее десятилетие. Наряду с появлением инновационных препаратов, действующих по новым мишеням, расширением показаний для существующих лекарств, выходом новых форм доставки субстанций появляются биологические аналоги оригинальных препаратов (биосимиляры), которые призваны не только принести прибыль фармацевтическим компаниям, но и увеличить доступность современных методов лечения тяжелых заболеваний для нуждающихся пациентов. Основным конкурентным преимуществом биосимиляров, как правило, является сниженная цена по сравнению с оригинальным лекарством. В данной статье предпринята попытка оценки экономического эффекта, возникающего вследствие закупок российских биоаналогичных лекарств вместо оригинальных препаратов в сегменте государственных закупок в 2018 и 2019 годах всех препаратов моноклональных антител, которые имеют зарегистрированные биоаналоги в России. В соответствии с результатами исследования было выявлено, что всего средневзвешенные цены двух из семи биоаналогов (Авегра и Элизария) существенно ниже цен на оригинальные препараты (78,53% и 76,6% от стоимости оригинаторов соответственно); четыре биоаналога (Инфликсимаб Биокад — 94,12%, Фламмэгис — 98,42%, Аццелбия — 99,85% и Реддитукс — 97,33% от цены оригинатора) не показали значительного снижения; один биоаналог (Гертикад — 115,31% от средневзвешенной стоимости оригинатора) оказался дороже, чем его конкурент Герцептин. Экономический эффект, выражающийся в количестве сэкономленных средств вследствие закупок биоаналога, был посчитан на основе анализа средневзвешенных цен. Таким образом, наибольший вклад в экономию внес препарат Элизария, позволивший за два года более эффективно использовать около 3,3 млрд рублей. Кроме Элизарии, существенный вклад внесли закупки Авегры, которые позволили сэкономить около 2,9 млрд рублей. Закупки четырех других биоаналогов позволили сэкономить около 246 млн рублей, в то время как для приобретения Гертикада понадобилось дополнительно 1,4 млрд рублей.

Ключевые слова

Биофармацевтический рынок, биоаналоги, биосимиляры, экулизумаб, бевацизумаб, трастузумаб, государственные закупки, экономия бюджета, моноклональные антитела.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-129-146

Uvarov D.A.

Economic Effect of Biosimilars Government Procurement on the Monoclonal Antibody Market in Russia

Danila A. Uvarov — postgraduate student, Faculty of Economics, Department of Economics of Innovation, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: bluesvera@gmail.com

ORCID ID: [0000-0002-9954-3931](https://orcid.org/0000-0002-9954-3931)

Abstract

Biopharmaceutical market, particularly monoclonal antibodies segment has been going through serious changes for the last ten years. Along with emergence of innovative drugs, new indications for existing medications and new ways of drug delivery, biosimilars, appear, whose main idea is not only to bring profit to pharmaceutical companies but also increase availability of modern ways of life-threatening diseases treatment. Key competitive advantage of biosimilars is usually a discounted price in comparison with an originator drug. This article tries to evaluate the economic effect of approved monoclonal antibody biosimilars procurement in 2018 and 2019. According to the study results weighted average prices for two out of seven biosimilars appeared to be significantly lower than prices for original drugs (Avegra — 78,53% and Elizaria — 76,6% from originator price); four biosimilars (Infliximab Biocad — 94,12%, Flammegis — 98,42. Acellbia — 98,85, Redditux — 97,33% from originators price) did not demonstrate significant discounts; one biosimilar (Herticad — 115,31% from weighted average price of original drug) turned out to be more expensive than its competitor Herceptin. The economic effect in terms of the amount of savings due to biosimilar procurement was calculated based on the analysis of weighted average prices. Thus, the greatest contribution to the budget savings was made by the Elizaria, which made it possible to use approximately 3.3 billion rubles more effectively during 2018 and 2019. In addition to Elizaria, a significant contribution was made by the procurement of Avegra, which saved 2.9 billion rubles. The procurement of four other biosimilars saved about 246 million rubles, while the purchase of Herticad required an additional 1.4 billion rubles.

Keywords

Biopharmaceutical market, biosimilars, eculizumab, bevacizumab, trastuzumab, government procurement, budget savings, monoclonal antibody.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-129-146

Введение

Мировой биофармацевтический рынок претерпевает большие изменения в последнее десятилетие: растут объемы продаваемых препаратов, добавляются показания к существующим, идет развитие отраслей в развивающихся странах. Наряду с чисто инновационной деятельностью, направленной на создание новых моноклональных антител, вакцин и других биологических субстанций, идет развитие сегмента биоаналогов.

Биоаналог, или биосимиляр, — препарат биологического происхождения с высокой степенью подобия к одобренному биологическому препарату¹. Другими словами, биосимиляр — это аналог дженерика в контексте биологических препаратов. В силу того, что субстанция, произведенная живыми организмами или клетками, не может быть полностью идентична препарату сравнения [Sitte, Freissmuth 2013], принято обозначать подобные препараты специальным термином.

Появление биоаналогов на рынке становится возможным в случае окончания срока патентной защиты на оригинальный препарат. Как правило, срок основного патента составляет около 20 лет с момента его регистрации. При успешном выходе препарата на рынок от срока патентной защиты остается около 10 лет [Attridge 2007].

¹ Biosimilar medicines: Overview // European Medicines Agency [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ema.europa.eu/en/human-regulatory/overview/biosimilar-medicines-overview> (дата обращения: 15.09.2020).

Первые массовые биофармацевтические препараты (моноклональные антитела) начали появляться на мировом рынке в конце 1990-х – начале 2000-х, и, как следствие, наиболее распространенные и кассовые препараты начали терять патентную защиту в начале 2010-х годов.

Явление массовой потери защиты интеллектуальной собственности получило название «Патентной пропасти» [Calo-Fernández, Martínez-Hurtado 2012]. Компании, владельцы оригинальных препаратов стараются как можно дольше продлить срок своего монопольного положения, с другой стороны, им составляют конкуренцию компании-разработчики биоаналоговых препаратов. К примеру, компания «Эббви», владелец Хумиры — самого продаваемого в мире лекарства (около \$19 млрд в 2019 году²), смогла не допустить на американский рынок биоаналог компании Амджен до 2023 года, несмотря на то, что основной патент (на субстанцию) истек в 2016 году³.

Монопольное положение компаний-производителей оригинальных препаратов позволяет им самостоятельно формировать ценовую политику исходя из собственных представлений о допустимой цене. Поэтому, как правило, биофармацевтические препараты имеют крайне высокую стоимость. К примеру, годовой курс Солириса (моноклональное антитело, показанное против одного из орфанных заболеваний) стоит не менее \$500 000⁴.

Биоаналоги же создаются с целью составить конкуренцию препаратам, имеющим монопольное положение на рынке. Главный инструмент создателей биосимиляров — снижение цены на препарат, за счет которого происходит постепенный захват доли рынка. Известны случаи, когда выход биоаналога полностью менял распределение сил на рынке. К примеру, в Норвегии скидка на биоаналог инфликсимаба достигла 69%, что свидетельствует о снижении цены почти в три раза⁵. Такое конкурентное преимущество позволило компании захватить около 70% рынка за несколько лет⁶.

² AbbVie. Here. Now. 2019 Annual report // Abbvie [Электронный ресурс]. URL: <https://investors.abbvie.com/static-files/71f9318f-9a32-42ee-92ee-a34975edcd19> (дата обращения: 16.09.2020).

³ Abbvie защитила «Хумиру» еще на пять лет // Мосмедпрепараты [Электронный ресурс]. URL: <https://mosmedpreparaty.ru/news/8282> (дата обращения: 20.09.2020).

⁴ Ultomiris: Can drug innovation be too expensive? // STAT [Электронный ресурс]. URL: <https://www.statnews.com/2019/03/01/ultomiris-innovation-patent-protection/#:~:text=At%20a%20cost%20of%20more,once%20thought%20to%20be%20fatal> (дата обращения: 20.09.2020).

⁵ Huge discount on biosimilar infliximab in Norway // Generics and Biosimilars Initiative (GaBI) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gabionline.net/Biosimilars/General/Huge-discount-on-biosimilar-infliximab-in-Norway> (дата обращения: 20.09.2020).

⁶ Spotlight On: One year on from that “astonishing” biosimilar infliximab discount in Norway | Newly-approved Venepali offered at 47 percent discount // FirstWord biosimilars [Электронный ресурс].

Однако норвежский случай является скорее исключением, и снижение цены в других случаях не столь драматичное. Так, в Великобритании снижение стоимости на различные биоаналоги колеблется от 5 до 15%, в Германии — от 20 до 45%, в Бразилии величина скидки может достигать 45%, в США — 35% [Heredia, Ribeiro 2018]. В случае значительного снижения цены пациенты и организации, закупающие препараты, могут сэкономить заметное количество средств, увеличив эффективность расходов.

Наряду с экономией бюджета биоаналоги способствуют увеличению доступности терапии инновационными лекарствами для более широкого круга пациентов [Simoens 2011], сокращается время ожидания необходимого лекарства, и увеличивается эффективность работы госпитальных учреждений⁷. Увеличивается число специалистов, способных проводить терапию подобными препаратами. Здоровая конкуренция также стимулирует инновации: инвестируют не только в новые лекарства, но и в увеличение эффективности уже существующих, расширяют перечень показаний, исследуют новые пути доставки активной субстанции [Dutta et al. 2020].

Биоаналоги являются важным стимулирующим фактором отрасли, который необходимо изучать. Для формирования наиболее полного представления о том, что происходит в российской отрасли, необходимо подходить к вопросу развития биофармацевтики с разных сторон. Биоаналоги рассматриваются, например, Сарапкиным И.Н., который затрагивает проблему взаимозаменяемости оригинального препарата и биоаналога, рассматривает российскую судебную практику по данному вопросу, приводит основные механизмы, действующие в России и в ЕС, позволяющие признавать биосимиляры и оригинальные препараты взаимозаменяемыми. Кроме того, автор отмечает недопустимость строго формального подхода к данной процедуре, аргументируя это тем, что речь идет о жизни людей. В статье автор предлагает некоторые меры по гармонизации интересов государства и пациентов, связанные с более тщательной проверкой сопоставимости оригинального препарата с аналогом [Сарапкин 2016].

Филиппова И. рассуждает о растущей роли биологических препаратов в современной медицине, отдельно рассматривая сегмент моноклональных антител и их биоаналогов. Автор рассматривает законодательные меры, способствующие

URL: <http://www.fwbiosimilars.com/spotlight-one-year-astonishing-biosimilar-infliximab-discount-norway-newly-approved-benepali-offered> (дата обращения: 21.09.2020).

⁷ Switch management between similar biological medicines. A communication guide for nurses // ESN [Электронный ресурс]. URL: <https://www.medicinesforeurope.com/wp-content/uploads/2018/06/biosimilar-nurses-guideline-final.pdf> (дата обращения: 22.09.2020).

распространению биосимиляров в ЕС, выделяя их роль в усилении конкуренции среди фармацевтических компаний и экономии бюджетных средств. В заключение автор говорит о необходимости тщательной проработки российского законодательства в сфере обращения лекарственных средств с целью увеличения доступности препаратов с доказанным профилем эффективности и безопасности [Филиппова 2014].

Ельцова Е.А. вместе с коллегами рассматривает различные аспекты жизненного цикла биологических препаратов, включая особенности проведения клинических исследований, производства, отдельное внимание уделяется нормативно-правовой базе, которая, по мнению авторов, является плохо разработанной. [Ельцова и др. 2015].

Горкавенко Ф.В. с соавторами проводят подробное исследование ценообразования и потребления противоопухолевых препаратов после того, как на рынке появляются их прямые аналоги. Авторы заключают, что потребление лекарственных препаратов в целом растет при тенденции к снижению цены, однако разброс темпов снижения цен оказался разным для исследуемых групп препаратов. В частности, в работе отмечено сильное увеличение потребления бевацизумаба и трастузумаба — препаратов, о которых идет речь в данной статье. Кроме того, в работе описывается рост цены на два препарата в последний отчетный период [Горкавенко и др. 2019].

Стрельцова Е. использует патентный анализ для характеристики российской биотехнологической отрасли, в исследовании представлены данные по числу и структуре опубликованных в России патентов на изобретения в сфере биотехнологий, также выделены основные патентообладатели, рассмотрены перспективы кооперации в сфере совместного использования патентов. Автор приходит к выводу о том, что в России пока не существует достаточное количество запатентованных изобретений, которые в будущем могут стать хорошей почвой для развития отрасли [Стрельцова 2014].

Борисов В.Е. и коллеги описывают особенности развития биофармацевтических проектов в Республике Саха, выделяя необходимость применения кластерного подхода и тесного взаимодействия с научными и учебными учреждениями. Одной из отличительных черт данной работы является определение драйверов и ограничителей роста биотехнологической отрасли. Среди стимулирующих факторов авторы выделяют увеличивающиеся траты на дорогостоящее лекарственное обеспечение, финансирование программ импортозамещения, фокус на превентивную медицину и другие [Борисов и др. 2015].

Темы лекарственного обеспечения инновационными препаратами касаются Дзанаева А.В., Омеляновский В.В., Кагермазова С.А., которые предлагают использовать концепцию о разделении рисков для снижения цены на дорогостоящие инновационные препараты. По мнению авторов, применение специальных соглашений между плательщиками и производителями позволит сэкономить до 20% бюджета, которые могут быть направлены на закупку дополнительных инновационных препаратов [Дзанаева и др. 2015].

Пути решения проблемы доступа к биосимилярам предлагают Кирсанова О.В. и Омеляновский В.В. Увеличение доли дорогостоящих препаратов, которыми лечат онкологические и орфанные заболевания, повышает бюджетную нагрузку и требует выработки специальных мер для увеличения эффективности государственных трат на оригинальные препараты и биосимиляры; авторы считают, что нельзя заменять оригинальное лекарство на биоаналог в случае, когда человек уже получает оригинальный препарат, если же пациент еще не получал оригинальный препарат, возможно применение биоаналогичных лекарств; авторы также предлагают усилить фармаконадзор за применением биосимиляров, оптимизировать связь между пациентом и врачом, что позволит принимать решения по оптимизации медицинской помощи пациентам [Кирсанова, Омеляновский 2018].

Однако публикации, оценивающие эффект экономии бюджета вследствие появления биоаналогов, отсутствуют. Поэтому целью данной статьи являлась оценка влияния биоаналогичных препаратов на средневзвешенную цену препарата в сегменте государственных закупок и оценка экономического эффекта из-за разницы в средневзвешенных ценах на препараты разных производителей с одной активной субстанцией. В качестве объектов исследования были выбраны оригинальные препараты на основе моноклональных антител, зарегистрированные в Государственном реестре лекарственных средств, имеющие зарегистрированные биоаналоги: бевацизумаб, инфликсимаб, ритуксимаб, трастузумаб, экулизумаб.

Методы исследования

В качестве эмпирической основы исследования использовалась Единая информационная система в сфере государственных закупок. Для получения результатов исследования была создана локальная база данных по аукционам путем выгрузки информации о закупках в формате Excel. Данные о закупках включают в себя название аукциона, дату публикации закупки, тип торгов, способ отбора, название поставщика, цену договора. В ходе формирования базы по закупкам препаратов информация о несостоявшихся закупках удалялась, оставались аукционы, в которых был хотя бы один участник, соответствующий правилам закупки.

Определение торгового наименования победителя аукциона проводилось вручную, путем просмотра аукционной документации каждой закупки. Кроме того, вручную из документации извлекались цены на препараты, которые затем приводились к общему виду — руб/мг лекарства. На основании полученных цен был рассчитан натуральный объем закупок, для этого стоимость аукциона делилась на закупочную стоимость препарата. Для каждого препарата была также рассчитана средневзвешенная стоимость, необходимая для расчета натурального объема поставляемого лекарства с неопределенным производителем. В исследование включены закупки за период 2018–2019 гг., проведенные на основе 44-ФЗ, общим количеством 12706 аукционов.

Экономия средств вследствие появления биоаналога рассчитывалась по следующей формуле:

$$\text{Экономия средств} = P1 * Q_{\text{общ}} - (P1 * Q1 + Pn * Qn + P_{\text{средняя}} * Q_{\text{неизв.}}),$$

где $P1$ — средневзвешенная стоимость оригинального препарата, $Q_{\text{общ}}$ — общий объем препарата в граммах, $Q1$ — объем закупок в граммах, Pn — средневзвешенная стоимость биоаналога, Qn — объем закупок биоаналога в граммах, $P_{\text{средняя}}$ — среднее значение $P1$ и $P2$, $Q_{\text{неизв.}}$ — объем закупок с неизвестным победителем.

Необходимо отметить, что представляется невозможной точная оценка всех параметров, включая средневзвешенную цену и объем закупок оригинального препарата и биоаналога, в связи с тем, что для этого необходимо вручную просмотреть 12706 документов. В работе даны показатели, рассчитанные на основе наиболее крупных закупок. Подробная информация о сумме аукционов с известной стоимостью препарата и натуральным объемом представлена в результатах исследования.

Анализ полученных данных производился с помощью ПО Microsoft Excel и Tableau Public.

Результаты исследования

Анализ средневзвешенных показателей цен на оригинальные и биоаналогичные препараты показал разнящиеся результаты: 7 биоаналогов, вошедших в выборку, демонстрируют различный процент снижения стоимости к оригинальному препарату. Так, препараты можно разделить на три группы: показавшие значительное снижение цены, показавшие незначительное снижение цены и показавшие отрицательное снижение цены (рост по сравнению с оригинальным продуктом).

Первая группа включает в себя препараты бевацизумаба и экулизумаба — Авастин, Авегра и Солирис, Элизария. Снижение закупочной стоимости биоаналогов составило более 20% (Таблица 1). В случае бевацизумаба большая часть объема закупок (примерно 75%) принадлежит отечественному лекарству, наиболее крупные аукционы (более 15–20 млн рублей) также выигрывались в пользу отечественного аналога. Закупки, принадлежащие Авастину, как правило, состоялись на небольшие суммы. В целом за 2018–2019 годы было проведено 3208 аукционов с контрактом меньше 7 млн рублей, общая сумма таких закупок составила 2,9 млрд рублей. Данные аукционы не учитывались в расчете средневзвешенной стоимости. Снижение стоимости Авегры составило 21,47% по сравнению с оригинальным препаратом.

Биоаналог Солириса — Элизария показал наибольшее снижение средневзвешенной стоимости не только в процентном соотношении, но и в абсолютном — 23,4% или 278,8 руб/мг. Стоит отметить, что 2019 год был первым, когда проводились закупки Элизарии, что может свидетельствовать о начале ценовой войны с производителем Солириса.

Вторая группа — препараты инфликсимаба и ритуксимаба, не продемонстрировавшие значительного снижения стоимости, в нее входят 4 биоаналога (Инфликсимаб Биокад, Фламмегис и Аццеллбия, Реддитукс) и два оригинальных препарата (Ремикейд и Мабтера). Наибольшей разницы у препаратов инфликсимаба достиг биоаналог Биокада — снижение на 5,88% (15,6 руб/мг). Снижение средневзвешенной цены на Фламмегис составило всего 1,58%.

Максимальная разница на препараты ритуксимаба составила всего 2,77% от стоимости оригинатора. Средневзвешенная стоимость миллиграмма Аццелбии оказалась ниже на 0,15% (0,1 руб/мг), индийского Реддитукса — на 2,77% (1,8 руб/мг). Столь незначительная разница в стоимости может иметь место вследствие того, что препараты конкурируют между собой 5–6 лет, в ходе которых цена постепенно снижалась до предельной величины. Однако это может не объяснять того факта, что большая часть закупок (9,5 млрд рублей из 15,9 млрд рублей) принадлежит отечественному препарату.

Третья группа включает в себя одно непатентованное название — трастузумаб, который представлен двумя препаратами — Герцептин и Гертикад. По результатам закупок в 2018–2019 годах средневзвешенная стоимость биоаналога превысила стоимость оригинального препарата на 15,3%. За два года препаратов на основе трастузумаба было закуплено на 13,9 млрд рублей, из которых по меньшей мере 9,09 млрд пришлось на биоаналог. Сумма аукционов, вошедших в расчет средневзвешенной стоимости, составила 5 млрд рублей для биоаналога и 1,39 млрд рублей для оригинального препарата, что позволяет говорить о достаточно высокой точности расчета средневзвешенного значения.

Таблица 6. Средневзвешенные цены отечественных препаратов⁸

Международное непатентованное наименование	Торговое название	Год регистрации в России	Средневзвешенная цена, руб/мг	% от стоимости оригинального лекарственного средства
Бевацизумаб	Авастин	2009	81,4	100,00%
	Авегра	2015	63,9	78,53%
Инфликсимаб	Ремикейд	2011	264,8	100,00%
	Инфликсимаб Биокад	2018	249,2	94,12%
	Фламмегис	2015	260,6	98,42%
Ритуксимаб	Мабтера	2010	68,1	100,00%
	Ацеллбия	2014	68,0	99,85%
	Реддитукс	2016	66,3	97,33%
Трастузумаб	Герцептин	2006	67,8	100,00%
	Гертикад	2015	78,2	115,31%
Экулизумаб	Солирис	2011	1191,8	100,00%
	Элизария	2019	913,0	76,60%

Средневзвешенная стоимость, полученная для выборки наиболее крупных аукционов препарата, может быть экстраполирована на весь объем закупок для того, чтобы получить натуральный объем лекарства (в граммах), необходимый для последующей оценки эффекта экономии бюджетных средств. Для оценки натурального объема закупок препаратов с неизвестным торговым наименованием было использовано среднее значение средневзвешенных цен препаратов внутри одного Международного непатентованного наименования (МНН).

⁸ Составлено автором.

Расчеты показали, что в большинстве случаев натуральный объем закупленного препарата для биоаналогов гораздо выше, чем у оригинального препарата вне зависимости от разницы в ценах (Таблица 2). Так, бевацизумаба в совокупности было закуплено около 187 кг, из которых как минимум 77% приходится на долю российского биоаналога. На долю оригинального препарата пришлось от 2 до 21% от всей массы.

Закупки препаратов инфликсимаба часто содержали несколько торговых наименований одновременно, закупаемых по разным ценам, что сильно усложнило процесс оценки, однако можно сказать, что российский препарат лидирует как по денежному объему, так и по натуральному. В общей сложности инфликсимаба было поставлено 11,3 кг, из которых по меньшей мере 39% относятся к Инфликсимабу Биокада, 12% — к Ремикейду, 9% — к Фламмэгису. Еще 40% распределены между тремя препаратами.

Совокупная масса препаратов ритуксимаба, закупленного в 2018–2019 годах, составила около 236 кг. В основной доле закупок поставлялся биоаналог российского или индийского производства. С уверенностью можно сказать, что 60% от массы закупок приходится на Аццелбию, 26% — на Реддитукс, 5% — на оригинальную Мабтеру, еще 9% распределены между ними неизвестным образом.

Масса препаратов трастузумаба составила 184 кг. Несмотря на более высокую средневзвешенную стоимость биоаналога, большая часть закупок содержит Гертикад в качестве поставляемого препарата. Около 63% от всей массы приходится на объем российского препарата, около 15% относятся к Герцептину, остальные 22% распределены между ними.

Оценка препаратов экулизумаба оказалась наиболее точной в связи с тем, что большое число аукционов проводилось на крупные суммы. Всего Солириса и Элизарии за два года поставили 20 кг. Несмотря на то, что Элизария была зарегистрирована в 2019 году, она стала лидером по объему закупок: 57% от всей массы принадлежит отечественному препарату, 39% можно отнести к Солирису и 5% распределены между ними (однако точной информации нет). Если рассматривать 2019 год отдельно, то обнаружится, что Элизария практически полностью захватила рынок экулизумаба: на ее годовую долю пришлось 99,98% от поставленной массы (11,046 кг Элизарии и 0,244 кг Солириса).

Таблица 7. Объем закупок в натуральном выражении⁹

МНН	Торговое название	Средневзвешенная цена, руб/мг	Объем закупок в 2018–2019 гг., граммы
Бевацизумаб	Авастин	81,4	3607,31
	Авегра	63,9	144086,89
	нет информации	72,6	39403,54
Инфликсимаб	Ремикейд	264,8	1360,97
	Инфликсимаб Биокад	249,2	4303,57
	Фламмэгис	260,6	1037,93
	нет информации	258,2	4662,36
Ритуксимаб	Мабтера	68,1	11727,03
	Ацеллбия	68,0	139894,98
	Реддитукс	66,3	61519,93
	нет информации	67,5	22252,08
Трастузумаб	Герцептин	67,8	28252,75
	Гертикад	78,2	116181,37
	нет информации	73,0	39699,35
Экулизумаб	Солирис	1191,8	7753,64
	Элизария	913,0	11350,08
	нет информации	1052,4	812,33

Анализ средневзвешенных цен на оригинальные и биоаналогичные препараты вкупе с объемом закупок в натуральном выражении дает возможность оценки количества денег, израсходованных на приобретение того или иного лекарства. Сравнение данного показателя в пределах одного непатентованного наименования позволит оценить масштаб сэкономленных средств.

Наибольший эффект экономии средств был достигнут при закупках экулизумаба: за счет сниженной цены на отечественную Элизарию было сэкономлено около 3,3 млрд рублей за два года. При предположении, что все закупки с неизвестным поставленным препаратом принадлежат оригинальному препарату, эффект снизится незначительно — примерно на 100 млн рублей. Стоит также отметить, что отечественный препарат принимал участие в закупках только в половине анализируемого периода (2019 год), поэтому можно предположить, что эффект экономии усилится вдвойне в следующие периоды.

⁹ Составлено автором.

Закупки Авегры, биоаналога Авастина, позволили сэкономить около 2,7 млрд рублей в 2018–2019 годах. Большое число аукционов с неопределенным торговым наименованием не сильно влияет на количество сэкономленных средств — если отнести все неизвестные закупки к Авастину, эффект снизится до 2,5 млрд рублей (-12,6%). С другой стороны, если предположить, что 39,4 кг препарата относятся к Авегре, то будет достигнут максимальный эффект — 3,2 млрд рублей.

Препараты с незначительной разницей в средневзвешенных ценах демонстрируют слабую экономию вследствие закупок биоаналогичных препаратов. Так, за счет закупок Фламмегиса и Инфликсимаба Биокада государству удалось сэкономить около 102 млн рублей, при том что совокупный объем закупок этих препаратов составил 2,9 млрд рублей за два года [Уваров 2020].

Препараты ритуксимаба (Мабтера, Ацеллбия и Реддитукс) в 2018 и 2019 году были закуплены на 15,8 млрд рублей, однако количество средств, которые были сэкономлены вследствие закупок Ацеллбии и Реддитукса, составило в среднем 146 млн рублей. При отнесении неизвестных закупок к наиболее дешевому аналогу — Реддитуксу — эффект увеличится до 166,5 млн рублей.

Отрицательный эффект экономии от закупок биоаналога был достигнут при закупках Гертикада — биосимиляра Герцептина. Несмотря на то, что средневзвешенная стоимость отечественного препарата выше, чем у оригинального, в закупках чаще всего отдавалось предпочтение отечественному аналогу (за два года Герцептина закуплено по крайней мере на 1,9 млрд рублей, Гертикада — на 9 млрд рублей, неучтенными остались закупки на 2,9 млрд рублей). Вследствие того, что закупалось лекарство с более высокой средневзвешенной стоимостью, было израсходовано на 1,4 млрд рублей больше, чем при закупках трастузумаба в ценах оригинального Герцептина. Такая разница, скорее всего, связана с применением правила «третий лишний»¹⁰, которое устанавливает ограничение на закупку препаратов иностранного происхождения при наличии отечественных аналогов. Если в результате аукциона побеждает иностранный препарат, заказчик все равно может потребовать от победителя дополнительную скидку в 15%.

¹⁰ Акт правительства Российской Федерации «Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2015 г. N 1289 «Об ограничениях и условиях допуска происходящих из иностранных государств лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 30 ноября 2015 № 1289 // Собрание законодательства Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002015049000&docid=95> (дата обращения: 25.10.2020).

Таблица 3. Эффект экономии средств от закупок биоаналогов¹¹

МНН	Торговое название	Экономия средств, среднее	Экономия средств, минимальная	Экономия средств, максимальная
Бевацизумаб	Авастин, Авегра, Н/И	2 860 819 346,70 р.	2 516 697 823,29 р.	3 204 940 870,11 р.
Инфликсимаб	Ремикейд, Инфликсимаб Биокад, Фламмэгис, Н/И	102 097 696,17 р.	71 389 065,08 р.	144 030 552,39 р.
Ритуксимаб	Мабтера, Ацеллбия, Реддитукс, Н/И	146 196 171,91 р.	125 940 329,90 р.	166 452 013,93 р.
Трастузумаб	Герцептин, Гертикад, Н/И	-1 412 909 442,20 р.	-1 206737424,55 р.	-1 619 081459,85 р.
Экулизумаб	Солирис, Элизария, Н/И	3 278 369 952,78 р.	3 165 105 852,79 р.	3 391 634 052,76 р.
Итого		4 974 573 725,36 р.	4 672 395 646,52 р. (6 386256027,00 р. без трастузумаба)	5 287 976 029,34 р.

Совокупный средний эффект экономии от применения российских биоаналогичных препаратов составил 4,97 млрд рублей в 2018–2019 годах. При этом он может уменьшиться до 4,67 млрд рублей, если предположить, что закупки с неопределенным победителем заключались на поставку оригинального препарата, или вырасти до 5,29 млрд, если отнести весь объем аукционов без информации на долю отечественных биоаналогов. Кроме того, если считать, что цена на Герцептин ниже Гертикада на 15% за счет предоставления преференций отечественному препарату, и предположить, что без существования Гертикада цена на иностранный оригинальный препарат была бы на уровне выше или равном цене российского аналога, эффект экономии бюджета составил бы около 6,4 млрд рублей.

Заключение

Сегмент биоаналогов российского рынка моноклональных антител развивается и имеет особенности, некоторые из них были выделены и описаны в данной работе. В частности, работа нацелена на оценку экономического эффекта, возникающего вследствие появления на рынке биоаналогов — практически идентичных препаратов,

¹¹ Составлено автором.

выпускаемых после того, как истекли запрещающие патенты на оригинальный препарат. Для оценки этого эффекта для препаратов была рассчитана средневзвешенная стоимость, натуральный объем закупок и в итоге эффект экономии бюджета.

Разница в средневзвешенных стоимостях оказалась разной для лекарств, принадлежащих к разным непатентованным наименованиям. Наибольшее снижение стоимости было достигнуто Элизарией, биоаналогом Солириса, и Авегрой, биоаналогом Авастина. Снижение средневзвешенной цены на эти препараты составило более 20%. Другие препараты, содержащие в качестве активной субстанции инфликсимаб или ритуксимаб, не показали значимого снижения цены. А биоаналог Герцептина — Гертикад по итогам анализа показал средневзвешенную стоимость на 15% выше, чем у оригинального препарата, что может быть объяснено действием Постановления правительства РФ от 30 ноября 2015 г. N 1289.

Расчет натурального объема закупок препаратов показал, что вне зависимости от цены на препарат предпочтение отдается отечественным препаратам или зарубежным биоаналогам. Так, даже в случае более дорогого Гертикада доля натурального объема составила как минимум 63% в общей массе. В случае Ацеллбии, средневзвешенная стоимость которой оказалась на 0,15% ниже Мабтеры, 60% рынка принадлежало именно препаратам российского производства в 2018 и 2019 годах.

Экономический эффект, рассчитанный на основе двух предшествующих показателей, оказался максимальным на рынке государственных закупок экулизумаба: Элизария внесла наиболее весомый вклад в экономию бюджета, который можно оценить в 3,2 млрд рублей за два года. Кроме Элизарии, значимый вклад внесла Авегра, позволившая сэкономить 2,86 млрд рублей. Был выявлен также препарат, отрицательно повлиявший на экономию бюджета: на закупки Гертикада, согласно оценке, было израсходовано на 1,4 млрд рублей больше за счет его более высокой стоимости вследствие действия ценовых преференций для российских производителей.

Обсуждение и дискуссия

Результаты, изложенные в данной статье, предполагают оценку прямого экономического эффекта, то есть связанного непосредственно с разницей в ценах на препараты. Кроме прямого эффекта, существуют и косвенные, связанные с экономией бюджета за счет поступления НДСЛ занятых на производстве отечественных препаратов или налога на прибыль и других отчислений в бюджет, которых нет при закупках зарубежных препаратов.

Кроме того, косвенный экономический эффект от использования инновационных препаратов может выражаться в количестве сэкономленных средств за счет снижения нагрузки на госпитали и врачей. Влияние появления отечественных биоаналогов может быть также косвенно оценено с помощью фармакоэкономического анализа путем расчета совокупного количества и стоимости дополнительных лет качественной жизни вследствие увеличения доступности современных лекарств против онкологических, аутоиммунных и орфанных заболеваний.

Остается не до конца ясной природа разницы в цене Гертикада и Герцептина: с одной стороны, сниженная на 15% стоимость препарата иностранного происхождения объясняется правительственным актом о «третьем лишнем», а с другой стороны, возникает вопрос, почему подобная разница не наблюдается у остальных групп препаратов.

Исследуемые в статье биологические препараты принадлежат к классу моноклональных антител, которые являются частью биофармацевтического рынка, однако есть и другие российские биоаналоги, принадлежащие к другим видам препаратов, которые остались без внимания в данной публикации. Оценка экономического эффекта от использования остальных биологических препаратов и их аналогов должна дополнить и расширить данную работу.

Список литературы:

Борисов В.Е., Борисов Е.Е., Ноговицын Р.Р., Сафонова С.Л. Основные направления развития высокотехнологичных инновационных биотехнологических производств // Проблемы современной экономики. 2015. № 1(53). С. 228–231.

Горкавенко Ф.В., Никитина А.В., Сайбель Е.С., Авксентьева М.В., Сура М.В., Федяев Д.В. Динамика цен и потребления противоопухолевых лекарственных препаратов в сегменте государственных закупок после выхода на российский фармацевтический рынок воспроизведенных препаратов и биоаналогов // Фармакоэкономика. Современная фармакоэкономика и фармакоэпидемиология. 2019. Т. 2. № 2. С. 115–124. DOI: <https://doi.org/10.17749/2070-4909.2019.12.2.115-124>.

Дзанаева А.В., Омеляновский В.В., Кагермазова С.А. Инновационные препараты в системе льготного лекарственного обеспечения // Медицинские технологии. Оценка и выбор. 2015. № 3. С. 41–46.

Ельцова Е.А., Раменская Г.В., Смолярчук Е.А., Бушманова А.В. Биосимиляры — препараты будущего // Фармакокинетика и фармакодинамика. 2015. № 1. С. 12–15.

Кирсанова О.В., Омеляновский В.В. Анализ проблемы регулирования доступа к биосимилярам и пути решения // Фармакоэкономика. Современная фармакоэкономика и фармакоэпидемиология. 2018. Т. 11. № 1. С. 50–55. DOI: <https://doi.org/10.17749/2070-4909.2018.11.1.050-055>.

Сарапкин И.Н. Биоаналоги в России и за рубежом: конституционно-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 29–33.

Стрельцова Е.А. Патентная активность в сфере биотехнологий // Форсайт. 2014. Т. 8. № 1. С. 52–65.

Уваров Д.А. Анализ российского рынка инновационных препаратов на основе моноклональных антител // Инновации и инвестиции. 2020. № 5. С. 328–332

Филиппова И. Биоаналоги: растущая доступность // Журнал «Ремедиум». 2014. № 10. С. 55–56. DOI: <http://dx.doi.org/10.21518/1561-5936-2014-10-55-56>.

Attridge J. Innovation Models in Biopharmaceutical Sector // International Journal of Innovation Management. 2007. Vol. 11. Is. 02. P. 215–243. DOI: <https://doi.org/10.1142/S1363919607001746>.

Calo-Fernández B., Martínez-Hurtado J.L. Biosimilars: Company Strategies to Capture Value from the Biologics Market // Pharmaceuticals. 2012. Vol. 5. Is. 12. P. 1393–1408. DOI: <https://doi.org/10.3390/ph5121393>.

Dutta B., Huys I., Vulto A.G., Simoens S. Identifying Key Benefits in European Off-Patent Biologics and Biosimilar Markets: It is Not Only About Price! // BioDrugs. 2020. No. 34. P. 159–170. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40259-019-00395-w>.

Heredia E., Ribeiro A. Discounts Offered by First and Subsequent Biosimilars in the US, EU and Latam: Impact Trends of Originator Starting Price, Market Dynamics and Regulations // Value in Health. 2018. No. 21. P. 103–104. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jval.2018.04.700>.

Simoens S. Biosimilar Medicines and Cost-Effectiveness // ClinicoEconomics and Outcomes Research. 2011. Vol. 3. P. 29–36. DOI: <https://doi.org/10.2147/CEOR.S12494>.

Sitte H., Freissmuth M. Biosimilars versus Generics: Scientific Basics and Clinical Implications // memo — Magazine of European Medical Oncology. 2013. No. 6. P. 202–206. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12254-013-0094-8>.

Дата поступления: 08.10.2020

References:

- Attridge J. (2007) Innovation Models in Biopharmaceutical Sector. *International Journal of Innovation Management*. Vol. 11. Is. 02. P. 215–243. DOI: <https://doi.org/10.1142/S1363919607001746>.
- Borisov V.E., Borisov E.E., Nogovitsyn R.R., Safonova S.L. (2015) Major Directions in Development of High-Technology Innovative Biotechnological Production in the Republic of Sakha (Yakutia) (Russia, Yakutsk). *Problemy sovremenno ekonomiki*. No. 1(53). P. 228–231.
- Calo-Fernández B., Martínez-Hurtado J.L. (2012) Biosimilars: Company Strategies to Capture Value from the Biologics Market. *Pharmaceuticals*. Vol. 5. Is. 12. P. 1393–1408. DOI: <https://doi.org/10.3390/ph5121393>.
- Dutta B., Huys I., Vulto A.G., Simoens S. (2020) Identifying Key Benefits in European Off-Patent Biologics and Biosimilar Markets: It is Not Only About Price! *BioDrugs*. No. 34. P. 159–170. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40259-019-00395-w>.
- Dzanaeva A.V., Omelyanovskij V.V., Kagermazova S.A. (2015) Innovative Drugs in the System of Preferential Drug Supply. *Meditsinskiye tekhnologii. Otsenka i vybor*. No. 3. P. 41–46.
- Eltcova E.A., Ramenskaya G.V., Smolyarchuk E.A., Bushmanova A.V. (2015) Biosimilars — Drugs of the Future. *Farmakokinetika i farmakodinamika*. No. 1. P. 12–15.
- Filippova I. (2014) Biosimilars: The Growing Availability. *Zhurnal "Remedium"*. No. 10. P. 55–56. DOI: <http://dx.doi.org/10.21518/1561-5936-2014-10-55-56>.
- Gorkavenko F.V., Nikitina A.V., Saibel E.S., Avksent'eva M.V., Sura M.V., Fedyaev D.V. (2019) Dynamics of Prices and Consumption of Anticancer Drugs in Russia after Their Generics and Biosimilars Became Available. *Farmakoekonomika. Sovremennaya farmakoekonomika i farmakoepidemiologiya*. Vol. 2. No. 2. P. 115–124. DOI: <https://doi.org/10.17749/2070-4909.2019.12.2.115-124>.
- Heredia E., Ribeiro A. (2018) Discounts Offered by First and Subsequent Biosimilars in the US, EU and Latam: Impact Trends of Originator Starting Price, Market Dynamics and Regulations. *Value in Health*. No. 21. P. 103–104. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jval.2018.04.700>.
- Kirsanova O.V., Omelyanovsky V.V. (2018) Options to Optimize the Access to Biosimilars: Analysis and Solutions. *Farmakoekonomika. Sovremennaya farmakoekonomika i farmakoepidemiologiya*. Vol. 11. Is. 1. P. 50–55. DOI: <https://doi.org/10.17749/2070-4909.2018.11.1.050-055>.

- Sarapkin I.N. (2016) Biosimilars in Russia and Abroad: Constitutional Legal Aspect. *Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo*. No. 6. P. 29–33.
- Simoens S. (2011) Biosimilar Medicines and Cost-Effectiveness. *ClinicoEconomics and Outcomes Research*. Vol. 3. P. 29–36. DOI: <https://doi.org/10.2147/CEOR.S12494>.
- Sitte H., Freissmuth M. (2013) Biosimilars versus Generics: Scientific Basics and Clinical Implications. *memo — Magazine of European Medical Oncology*. No. 6. P. 202–206. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12254-013-0094-8>.
- Streltsova E. (2014) Patent Activity in Biotechnology. *Forsayt*. No. 1. P. 52–65.
- Uvarov D.A. (2020) Analysis of Russian Innovative Drugs Market: Case of Monoclonal Antibodies. *Innovatsii i investitsii*. No. 5. P. 328–332.

Received: 08.10.2020

**Социология управления
Management sociology**

Григорьева Н.С.

**Граждане и общество в условиях пандемии COVID-19:
общественные интересы versus личная свобода**

Григорьева Наталья Сергеевна — доктор политических наук, профессор, кафедра политического анализа, факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: grigorieva@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [9017-7352](https://elibrary.ru/9017-7352)

ORCID ID: [0000-0002-7707-6754](https://orcid.org/0000-0002-7707-6754)

Аннотация

В статье представлен анализ взаимоотношений индивида и общества в условиях пандемии COVID-19, когда выявился высокий риск коллективного заражения. В этой новой реальности этическая составляющая государственной ответственности за принимаемые решения оказалась значительна, а ее реализация возможна только в контексте достижения социальной солидарности, включая солидарность, выраженную в индивидуальной согласии, солидарность в обеспечении защиты уязвимых и солидарность в обеспечении благосостояния всех и каждого. В первой части статьи ключевым является вопрос, как вписать солидарность в современные социальные обстоятельства, при том что люди живут в разных условиях, имеют различный статус, доход, профессию; при каких условиях можно добиться того, чтобы они стали действовать как единая социальная сила. Пандемия породила новый виток дискуссий о системе человеческих ценностей. Во второй части рассмотрены сложности морального выбора, который совершают индивиды под воздействием объективных условий, задаваемых внешними параметрами и способностью выбирать самого субъекта. В узком смысле это предпочтение определенного варианта поступка в конкретных обстоятельствах, в широком — соотнесение различных систем ценностей, в результате чего принимается решение в пользу одной из них. Распространение COVID-19 по всему миру выявило любопытные закономерности: например, хорошо организованные и сплоченные (коллективистские) общества проявили себя в сложных условиях гораздо лучше, чем атомизированные. В третьей части статьи на примере Японии рассмотрено, как простые правила, укорененные в обществе, поведенческая культура и навыки безопасного поведения способствуют предотвращению распространения заболевания.

Ключевые слова

Солидарность, граждане, общество, COVID-19, ценности, моральный выбор, поведенческая культура, многосторонность.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-147-164

Grigorieva N.S.

**Citizens and Society in the face of COVID-19 Pandemic: Public
Interest versus Individual Freedom**

Nataliya S. Grigorieva — DSc (Political science), Professor, Department of Political Analysis, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: grigorieva@spa.msu.ru

ORCID ID: [0000-0002-7707-6754](https://orcid.org/0000-0002-7707-6754)

Abstract

The article analyzes relationship between the individual and society in the new reality of the COVID-19 pandemic, when the risk of collective infection is high. Under new conditions, the ethical component of state responsibility for the decisions made turned out to be quite high, and its implementation is possible only if social solidarity is achieved, including solidarity expressed in individual consent, in ensuring protection of the vulnerable as well as the well-being of everyone. In the first part of the article, the key question is how to fit solidarity into modern social circumstances, given that people live in different conditions, have different status, income, occupation. The author examines the conditions under which it is possible to ensure that citizens began to act as a united social force. The pandemic has triggered a new round of discussions about the human values system. The second part examines the complexities of the moral choice that individuals make under the influence of objective conditions set by external parameters and the ability to choose the subject itself. In a narrow sense, this is a preference for a certain version of an action in specific circumstances, in a broad sense, it is the correlation of various value systems, resulting in decision being made in favor of one of them. The spread of COVID-19 around the world has revealed interesting patterns, for example, well-organized and cohesive societies have performed much better in difficult conditions than atomized ones. In the third part of the article, using the example of Japan, the author shows how simple rules rooted in society, behavioral culture and skills of safe behavior help prevent the spread of the disease.

Keywords

Solidarity, citizens, society, COVID-19, values, moral choice, behavioral culture, multilateralism.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-147-164

Солидарность общества и ответственность личности

В конце января 2020 года Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) объявила COVID-19 пандемией и с того времени опубликовала большое число документов, охватывающих самые разные темы: например, как найти и проверить случаи инфицирования, как обеспечить безопасную и надлежащую помощь людям в зависимости от серьезности их болезни, как отследить и изолировать контакты, как предотвратить передачу вируса от одного человека к другому, как защитить медицинских работников и как помочь сообществам отреагировать на пандемию должным образом¹. Предполагалось, что пандемия должна была вызвать аналогичные волны солидарности и концентрацию усилий по минимизации смертности, защите уязвимых групп населения с тем, чтобы смягчить ее разрушительное воздействие на различные сообщества [Eckenyong, Pacheco 2020]. Не случайно, один из проектов ВОЗ для лечения COVID-19 был назван «Солидарность»², в нем речь идет о международных

¹ A guide to WHO's guidance on COVID-19 // WHO [Электронный ресурс]. URL: <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/a-guide-to-who-s-guidance> (дата обращения: 25.11.2020).

² Клиническое исследование препаратов для лечения COVID-19 «Solidarity» // WHO [Электронный ресурс]. URL: <https://www.who.int/ru/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/global-research-on-novel-coronavirus-2019-ncov/solidarity-clinical-trial-for-covid-19-treatments> (дата обращения: 25.11.2020). В проект включено 116 стран из всех 6 регионов ВОЗ, которые или уже присоединились к проекту, или выразили заинтересованность в участии. Включение пациентов в одно рандомизированное исследование поможет облегчить надежное сравнение непроверенных методов лечения во всем мире. Это позволит избежать риска того, что несколько небольших испытаний не дадут убедительных доказательств, необходимых для определения относительной эффективности потенциальных методов лечения.

рандомизированных³ клинических исследованиях, призванных помочь найти эффективное лечение COVID-19, и дается оценка влиянию лекарств на три важных исхода у пациентов с COVID-19: смертность, потребность в вспомогательной вентиляции легких и продолжительность пребывания в больнице.

Таким образом, вновь была затронута тема солидарности, которая трансформировалась в вопрос, как действовать в новых условиях, хотя казалось, что «солидарность — это забытая тема в политической теории», что она превратилась в «натуженное дополнение к экономической интеграции» [Agartan et al. 2020].

Но оказалось, что это далеко не так, особенно в ситуации, когда актуальным стал вопрос о том, что движет индивидами, сообществами, государствами, чтобы они захотели действовать как единая социальная сила; как вписать солидарность в современные социальные условия, при том что люди (группы людей) могут обладать различными социальными статусами и профессиями, проживать в разных районах страны или в разных государствах, иметь неодинаковый доход и привычки, но при этом осознавать свое единство и соответственно действовать. «Принцип солидарности по своей сути предполагает коллективную ответственность государства и общества за индивидуальные потребности граждан, являясь основой функционирования социальных систем» [Григорьева, Чубарова 2013, 51]. Феномен солидарности описывался в работах многих мыслителей прошлого⁴, однако рассмотрение солидарности на аналитическом уровне впервые было предпринято Э. Дюркгеймом, а предложенное им разграничение механической и органической солидарности стало, по сути, первым теоретическим вкладом в разработку этого понятия [Durkheim 1997]; при этом он отмечал, что социальные организации, если они не подкреплены социальной солидарностью, становятся уязвимыми. Солидарность сущностно отличается от других схожих суждений (сотрудничество или интеграция), которые описывают объединительные процессы и действия, солидарность в современных реалиях «распространяется

³ Рандомизированное исследование — клиническое исследование, в котором пациенты распределяются по группам лечения случайным образом (с помощью процедуры рандомизации) и имеют одинаковую возможность получить исследуемый или контрольный препарат (препарат сравнения или плацебо). Источник: Рандомизированное контролируемое клиническое исследование // Портал знаний [Электронный ресурс]. URL: <http://statistica.ru/glossary/general/randomizirovannoe-kontroliruemoe-klinicheskoe-issledovanie/> (дата обращения: 16.11.2020).

⁴ В начале XX века идеи солидарности, кроме Э. Дюркгейма, активно развивали и другие исследователи французской школы, например, Шарль Жид, Шарль Альфред Бугле («Солидаризм», 1907), Леон Буржуа («Очерк философии солидарности», 1902), Эйхталь («Социальная солидарность и ее новые формулы», 1903), Флеран («Солидарность», 1907). Ранее в этом направлении работал и Пьер Леру («Индивидуализм и социализм», 1834), который и ввел слово «солидаризм» в широкий оборот (ему же принадлежит и термин «социализм»).

за пределы сугубо институционального взгляда на вещи — это не только формирование необходимых организационных механизмов (групп интересов, партий, профсоюзов), но и наличие определенных идейно-психологических, культурных факторов (ценности, символы, мифы), иными словами, солидарность не носит ни вынужденный, ни требуемый характер — она основана «на ожидании взаимного расположения — и на длительности убежденности в этой взаимности» [Коньков 2020, 185].

Здесь уместно напомнить о соотношении идеи солидарности и идеи глобального социального управления, в котором присутствуют механизмы, позволяющие международному сообществу решать глобальные социальные проблемы с помощью систем глобального регулирования и согласованного на глобальном уровне набора социальных прав [Deacon 2007; Deacon et al. 1997]. Кризис, вызванный распространением коронавирусной инфекции, — беспрецедентный пример попытки запуска механизмов подлинной глобальной солидарности в реальных условиях, когда необходимо учиться справляться с опасностью, перед лицом которой в буквальном смысле равны все.

Солидарность можно определить, как принцип социального существования, «предполагающий объединение ресурсов и возможностей субъектов отношений для достижения общих целей, при этом интересы каждого из субъектов находятся в равновесии с интересами общности и не приносятся в жертву ни абстрактному общему интересу, ни индивидуальному эгоизму» [Окара 2013, 148]. Речь идет о социальной солидарности, включая солидарность, выраженную в индивидуальной согласии, солидарность в обеспечении защиты уязвимых и солидарность в обеспечении благосостояния для смягчения бремени экономического коллапса.

В конечном итоге это вопрос о соотношении индивидуального и коллективного в развитии общества, о соотношении «я» и «мы». Однако уравновесить индивидуализм личности с интересами общества достаточно сложно, особенно в условиях, когда либерализм отстаивает приоритетность интересов индивида.

Коллективизм и индивидуализм — это как два полюса в развитии общества. История движется между этими полюсами, одним из которых является коллективистическое общество, другим — индивидуалистическое. Рассуждая о проблемах взаимоотношения коллективного и индивидуального в истории общества, А.А. Ивин замечает, что, начиная с индустриальной эпохи, коллективизм и индивидуализм постоянно вступали между собой в непримиримую то «горячую», то «холодную» войну. Но если один из этих типов общества в будущем будет полностью

вытеснен другим, то это в известном смысле означало бы, по его мнению, «конец истории». Он отмечает, что, хотя эти две формы меняются от эпохи к эпохе и отдельные общества дрейфуют от коллективизма к индивидуализму, и наоборот, две крайние точки, между которыми разворачивается история, в своей сути остаются почти неизменными [Ивин 2017]. Проблема, скорее всего, заключается в том, что человек всегда действует в настоящем, то есть он функционирует «здесь и сейчас» в системе тех координат, которые его окружают.

Ситуация такова, что индивидуальный успех в России очень ценится. В популярных пропагандистских передачах в качестве положительных все время предъявляют примеры индивидуальных достижений как некие образцы, на которые следует ориентироваться, при этом чужой успех не воспринимается как легитимный. Но основная проблема заключается, скорее всего, в том, что ситуация показывает дисбаланс коллективного и индивидуального. Недостаток в повседневности коллективной жизни приводит к тому, что индивидуализм превращается в атомизацию, когда наблюдается распад традиционных связей в обществе, социальное разобщение, появление изолированных индивидов, социальные связи которых носят обезличенный характер, а такие ритуалы, как семейный обед или ужин, совсем исчезают из жизни [Тоффлер, Тоффлер 2007]. Высокий индивидуализм из-за отсутствия компенсации развитой коллективной жизни начинает приобретать форму агрессивной конкуренции, в чем-то зависти. Это все типичные симптомы атомизации, то есть симптомы общества, в котором каждый сам за себя, по принципу «моя хата с краю». И в этом пандемия сыграла с гражданами «злую шутку»: самоизолировала пожилых, нарушив их устойчивые и очень значимые в силу возрастной ограниченности социальные связи; отправила школьников и студентов на дистанционное обучение, лишив столь важной в таком возрасте социализации; сместила привычное деление «дом» и «работа», превратив дом в сложную схему трудовых и межличностных (особенно в семье) взаимоотношений, и оказалось, что дом вместо «места, где человеку комфортно и спокойно» может стать метом изоляции и негатива⁵. Некоторые могут «сбежать из пустоты», если у них есть для этого физические, психологические, практические и финансовые средства, но не большинство.

⁵ Alison Jarvis. Living with Long-Term Lockdown // The Social Policy Blog [Электронный ресурс]. URL: <https://socialpolicyblog.com/2020/06/22/living-with-long-term-lockdown/> (дата обращения: 25.11.2020).

Моральный выбор в условиях новой реальности (индивидуальное поведение и коллективные действия)

Одно из изменений, которые ожидают мир, — это не активированный ранее эпидемиологический взгляд на общество, который сфокусирован на рассмотрении общества как совокупного целого, таким образом отходя от отношений «индивид — общество».

Журнал «Финансы и развитие»⁶ опубликовал в июне 2020 года подборку мнений шести известных аналитиков, которые отвечали на один и тот же вопрос: как изменится мир после COVID-19? Каждый из них среди наиболее важных характеристик отметил, что самый важный урок, преподнесенный миру пандемией COVID-19, состоит в необходимости совместного решения проблем, затрагивающих все человечество, что, только работая сообща, мы способны на большее, чем действуя в одиночку. Подчеркивая необходимость коллективных действий в решении проблем, которые затрагивают все страны мира (например, пандемии или изменение климата), а также роль правительства и различных институтов, эксперты отмечали вероятность долгосрочных перемен в отношении подходов к оказанию государственными институтами содействия гражданам посредством систем социальной защиты и более инклюзивного общественного договора. Они также говорили о том, что государственные инвестиции в сферу услуг по уходу, образованию, здравоохранению (особенно в ситуации, когда системы здравоохранения многих стран выявили свою неэффективность) могут стать стимулирующей базой для сокращения неравенства [Agartan et al. 2020].

Отдельно подчеркивался факт снижения доверия со стороны граждан к институтам, особенно в результате медленных или недостаточных ответных мер со стороны органов государственного управления. Эксперты отмечали, что доверие в наши дни можно заслужить двумя определенными качествами: компетентностью (способностью выполнять обещания) и этичным поведением (правильными поступками и работой на благо общества). В настоящее время ни один институт граждане не считают одновременно компетентным и этичным. Модель доверия поменялась с вертикальной модели «сверху вниз», зависящей от традиционных лидеров, на горизонтальную, при которой люди больше доверяют друзьям, родственникам и «таким же людям, как они сами».

⁶ Как изменится мир после COVID-19? Шесть видных аналитиков размышляют о том, как пандемия изменила мир // Финансы и развитие. 2020. Июнь. С. 26–29.

В случае с COVID-19 опасность заражения — риск не только и не столько индивидуальный, сколько коллективный. Взгляд через эпидемиологическую призму позволяет сместить акцент с индивидуального опыта на сферы ответственности, связанные с объединяющими нас реалиями. Статистические модели и интерфейсы, показывающие пути распространения заражения, рисуют четкий портрет событий. Благодаря этой статистике становится очевидно, что все мы — единое и очень глубоко связанное целое. И это понимание должно остаться с нами и после того, как кризис пройдет.

Пандемия «подтолкнула» к осознанию потребности в коллективных действиях практически на всех уровнях. Сотни организаций, десятки программ и проектов неправительственных организаций заполнили сайты интернет-ресурсов в период общеевропейского карантина, одно перечисление которых заняло бы не одну страницу.

Наряду с привычными технико-экономическими объединяющими факторами вскрылся огромный потенциал механизмов сотрудничества и объединения, имеющих не технологическое обоснование, а прежде всего социальную и гуманитарную природу. Волонтерские организации, СМИ, образовательные институты стали активными драйверами консолидации в преодолении пандемии и ее последствий. Видимо, принцип Ф. Ницше «То, что нас не убивает — делает нас сильнее» в полной мере работает и в современных условиях. Однако основная зона ответственности за принимаемые решения осталась за национальными государствами, среди которых выгодно отличились те, где сохранилась централизация в управлении, позволившая быстро развернуть резервные койки, облегчить возможность обращения к профильному специалисту и т.д.

Но эта же ситуация поставила каждого в условия выбора в понимании того, «что такое хорошо и что такое плохо». Хорошо это или плохо, но мы «обречены» выбирать. По большому счету моральный выбор есть соотнесение различных систем ценностей, в результате чего принимается решения в пользу одной из них. А в узком смысле это предпочтение определенного варианта поступка в конкретных обстоятельствах. В конечном счете это выбор между добром и злом.

Моральный выбор — удел только человека. Для возникновения и разрешения ситуации морального выбора необходимы и достаточны два условия: объективные условия выбора, которые задаются человеку внешними параметрами, и способность субъекта выбирать. В нашем случае объективные условия — объявленная пандемия вируса COVID-19, а субъективная способность — это индивидуальные предпочтения, выраженные в поведении. Официальная мораль или принятые в обществе нормы и ценности также выступают ограничителем возможностей выбора или, наоборот, расширяют их [Григорьева 2020].

Простые правила — максимальные результаты

Распространение COVID-19 по всему миру выявило интересные закономерности, которые были отмечены исследователями в первую волну пандемии, но особенно четко проявили себя в начале осени 2020, когда нахлынула вторая волна. По статистике, число заразившихся COVID-19 в странах Азии значительно меньше, чем в странах Европы, США и России (Таблица 1) Страны, богатые ресурсами и обладающие передовой системой здравоохранения, такие как, например, Италия, были быстро перегружены и фактически оказались в состоянии коллапса [Rosenbaum 2020]. У других стран, например Вьетнама, было меньше ресурсов, но был значительный опыт предыдущей борьбы с различными вспышками болезней, и им удалось контролировать ситуацию, не подвергая опасности возможности своей системы здравоохранения⁷. Южная Корея, Тайвань, Сингапур — все эти страны демонстрируют низкие показатели летальности и одновременно высокие мобилизационные возможности.

Казалось бы, изначально Япония и Китай были «обречены» на высокую заболеваемость, но этого не случилось. Закономерен вопрос: что стало препятствием для ее распространения?

Таблица 1. Заражение коронавирусом по странам Европы, США, странам Азии на 18.01.2021⁸

Страна/место из 221 страны	Всего заражений	Смертельные случаи	Выздоровевшие	Больные на данную дату	Численность населения
Россия/4	3 591 066	66 037	2 978 764	546 265	145 968 868
Испания/9	2 336 451	53 769	—	—	46 764 735
Франция/6	2 910 989	70 283	208 071	2 632 635	65 352 839
Великобритания/5	3 433 494	89 860	1 534 736	1 808 898	68 082 466
Германия/10	2 057 049	47 802	1 691 700	317 547	83 930 990
США/1	24 510 740	407 594	14 434 181	9 668 965	332 066 237
Япония/39	328 294	4 501	252 787	71 006	126 263 133
Китай/83	88 336	4 635	82 400	1 301	1 439 323 776
Сингапур/88	59 127	29	58 868	230	5 875 521
Вьетнам/173	1 539	35	1 402	102	97 817 509

⁷ Dabla-Norris L., Gulde-Wolf A.M., Painchaud F. Vietnam's Success in Containing COVID-19 Offers Roadmap for Other Developing Countries // International Monetary Fund [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/29/na062920-vietnams-success-in-containing-covid19-offers-roadmap-for-other-developing-countries> (дата обращения: 20.11.2020).

⁸ Источник: COVID-19 Coronavirus Pandemic // Worldmeter [Электронный ресурс]. URL: <https://www.worldometers.info/coronavirus/> (дата обращения: 18.01.2021).

Рассмотрим подробнее пример Японии⁹. У всех в памяти начало разворачивания пандемии — Ухань в Китае и круизный лайнер Diamond Princess в японском порту Йокогама, когда впервые были приняты жесткие правила карантина и логистика его последующего снятия.

Еще в начале всеобщей заболеваемости властями Японии была запущена общенациональная профилактическая кампания, которую, как правило, переводят как «Избегайте трех “З”»:

- закрытых помещений с плохой вентиляцией;
- заполненных людьми мест;
- душевных разговоров лицом к лицу.

Иногда ее интерпретируют как «Три “Т”»: тесные помещения, тесные скопления, тесные контакты, но суть от этого не меняется. Важно было нарушить цепь передачи инфекции, поскольку анализ случаев заражения показал, что больше трети всех инфицированных заражались в схожих местах и при похожих обстоятельствах. Кроме того, одно из ранних исследований обнаружило, что около 80% имеющих вирус SARS CoV-2 не заражают других, а вот 20% являются суперпереносчиками, следовательно, нужно было принять меры в отношении контактов именно этой группы. Иными словами, японцы рано увидели кластерный характер распространения коронавируса, в связи с чем активно выявляли именно первораспространителей.

В этой ситуации на помощь властям пришли традиции, которые формировались на протяжении долгого исторического периода, бережно сохраняются и являются естественным атрибутом поведения японцев в быту.

Маски. В Японии традиция носить маски возникла в начале XX века, когда в результате эпидемии испанки в 1918 году, затронувшей все азиатские страны, люди, чтобы хоть как-то защититься от «заразы», в качестве самого простого средства защиты стали закрывать лица шарфами и самодельными масками. Спустя четыре года, в 1923 году, в Японии произошло Великое землетрясение Канто, которое сопровождалось большим числом пожаров, последствия которого образно описал Д. Хаммер [Hammer 2011], и привело к тому, что маски стали привычным аксессуаром для защиты от взвеси пепла. Эпидемия гриппа 1934 г. только закрепила привычку к такому способу самозащиты. В 1950-х в Японии начался стремительный рост

⁹ Из азиатских стран Япония по численности населения (126 263 133) наиболее приближена к России (145 968 868).

промышленности, что в качестве нежелательных последствий привело к масштабному загрязнению воздуха, и японцы опять искали спасение в ношении масок — самом простом способе самосохранения. Постепенно ношение масок стало актуальным в период дождей и сырой погоды, когда атакует простуда. Весной маску носят как защиту от аллергических реакций в период обильного цветения растений в японских парках [Ozawa et al. 1994], а летом — из-за пыли. Постепенно ношение масок из сезонной меры предосторожности превратилось в круглогодичную привычку. Это послужило поводом для того, чтобы многие фармакологические фирмы взамен обычных одноразовых хирургических масок стали производить специальные, противоаллергенные, и, согласно статистике, масок против аллергии больше 80 процентов во всем сегменте рынка. По разным подсчетам, японцы тратят в год на хирургические маски около 230 миллионов долларов США¹⁰.

Привычка к труду. Болеть в Японии не принято, свидетельство тому самый низкий показатель отсутствия на работе по причине болезни — в среднем 2 дня в году. Причина этого не только в том, что японцы очень ответственно относятся к своей работе, но и в том, что оформление больничного листа может привести к потере значительной суммы в зарплате. Кроме того, многие имеют кредиты, которые нужно своевременно выплачивать, не говоря уже о том, что нужны средства на содержание дома и повседневные расходы. Поэтому принимается логичное решение: лучше носить маску на всякий случай, чем поставить под угрозу свое благополучие.

Социальная ответственность. Важный культурный фактор японской нации — ответственность перед окружающими. Свойство очень полезное во время эпидемий и кризисов. В период активности простудных заболеваний в медицинских масках ходит каждый второй японец. Вместе с прививками и комплексом противовирусных препаратов это дает эффект защиты. К тому же чем меньше людей заболевает, тем меньше распространится болезнь и тем быстрее закончится эпидемия. Японцы интересы коллектива часто ставят выше личных, а потому подвергать опасности окружающих совсем не по-японски. Более того, в случае болезни японец первым делом сообщит об этом тем, с кем недавно был в контакте.

Мода и социальная защита. Маски давно стали модным аксессуаром, в Японии налажено производство дизайнерских медицинских масок, украшенных самыми разными способами: от простого разноцветия до персонажей из любимых аниме.

¹⁰ Почему в Азии носили медицинские маски и до пандемии COVID-19 // PRT BRT [Электронный ресурс]. URL: <https://perito-burrito.com/posts/masks-in-asia> (дата обращения: 25.11.2020).

В 2014 году на осенней Неделе моды в Пекине была представлена коллекция, в которой разнообразно оформленные маски занимали центральное место. В последние годы привычка носить маски распространилась и среди молодежи. Исследования показали, что для многих молодых японцев маски превратились в инструмент социальной защиты. Подростки носят их, чтобы продемонстрировать нежелание к общению с окружающими или сохранить анонимность. Кроме того, маска помогает скрыть мелкие дефекты кожи, а потому для подростков, которые подвержены проблемам с кожей, она стала незаменимым атрибутом одежды: и недостатки кожи скрывает, и придает индивидуальность.

Быт. Наконец, чисто бытовой комфорт: маска — это очень удобно (например, мужчинам можно не бриться, а женщинам не краситься). Под маской японцу тепло и уютно. К привычным атрибутам жизни с полным правом можно отнести и влажные салфетки — осибори, которые подаются в Японии повсеместно перед едой для вытирания рук или лица. Почти 70 лет, с начала 50-х гг. XX века, эти салфетки используются японскими авиакомпаниями (в последнее время практически все авиакомпании мира используют такого рода салфетки при обслуживании пассажиров). А с ростом количества японских ресторанов в Москве и не только они стали привычным атрибутом российской жизни [Григорьева 2020].

Профессор Института экономических исследований Университета Хитоцубаси (Токио) Кадзухиро Кумо во время своего выступления на открытом Ученом Совете в Институте экономике РАН (ноябрь, 2020) предложил участникам сравнить две фотографии и найти разницу между ними. Обе были сняты утром, когда японцы спешат на работу. Фотографии казались почти одинаковыми: практически все в масках, с той лишь разницей, что одна снята осенью 2013 года, а другая — в это же время в 2020 году.

И вполне возможно, что вследствие пандемии COVID-19, загрязнения воздуха и климатических изменений маски станут привычной деталью и для жителей других стран, которые пока не готовы принять их как постоянный компонент своей одежды.

Не надо забывать о том, что в Японии доля пожилых людей больше (35 млн чел., или 28,1%), чем в любой другой стране мира, то есть в Японии проживает очень много тех, кто считается особо уязвимыми для коронавируса. Кроме того, в крупных японских городах очень высокая плотность населения: например, в Токио и его окрестностях проживает 37 млн человек. Для многих всегда переполненная токийская подземка — единственное средство передвижения. Необходимо учесть и тот факт, что многие японцы работают на значительном расстоянии от места проживания. Внутренняя

миграция — один из важных регуляторов рынка труда, а потому проводить ежедневно 2–3 (а то и больше) часа в дороге — для них норма. Тем не менее власти не стали вводить строгий карантин, как это сделали другие страны, в том числе ближайшие соседи, а, как выразился профессор Кума, в буквальном смысле попросили население соблюдать рекомендованные правила — власти были уверены, что народ прислушается к рекомендациям. Гражданам не запретили выходить, но рекомендовали быть дома — и они это сделали. Вместо бесплодных тревог дисциплинированные японцы предпочитают следовать инструкциям, применяя простые, но эффективные способы для предотвращения распространения заболевания. Япония не стала следовать призыву ВОЗ «тестировать, тестировать, тестировать»: на сегодняшний день (18.10.2021) выполнено 5 860 490 тестов (в России — 97 000 000) — тест на коронавирус делают только в том случае, если исключены все другие инфекции¹¹. А основное внимание при проведении тестов направлено, соответственно, на пожилых и людей с хроническими заболеваниями, а также на тех, кто входит в группы риска, в первую очередь это врачи и обслуживающий персонал медицинских учреждений¹².

В борьбе с коронавирусом Япония принимала, казалось бы, простые решения. И в то же время показала, как много значат четкая логистика здравоохранения [Григорьева 2005; Григорьева 2014], равный доступ к медицинской помощи, гарантия того, что медицинские услуги получит каждый, независимо от места проживания, работы и т.д., принцип прозрачности¹³ и самосознание людей. Все это вместе показывает степень солидарности общества. Что же явилось руководством к действию? Рабочая группа по предотвращению кластерных вспышек инфекции обозначила главные направления деятельности:

¹¹ Об особенностях правил тестирования в Японии подробно рассказал в своем интервью Олег Гусев, руководитель группы трансляционной геномики японского исследовательского института RIKEN и руководитель лаборатории «Экстремальная биология» Казанского федерального университета: Японская загадка // Алла Астахова.ru [Электронный ресурс]. URL: <http://alla-astakhova.ru/yaponskaya-zagadka/> (дата обращения: 12.11.2020).

¹² В июне 2020 одна из ведущих японских фармацевтических компаний Shionogi официально объявила о заключении лицензионного соглашения с тремя университетами страны (Университет Нихон, Университет Гумма и Токийский медицинский университет), специалисты которых разработали простой и быстрый тест на наличие в организме человека нового коронавируса, который позволяет выявлять инфекцию примерно за 30 минут без привлечения сложного оборудования и врачей-профессионалов.

¹³ Информация в полном объеме представлена на сайте Министерства здравоохранения, труда и благосостояния Японии: Press Conference // Ministry of Health, Labour and Welfare [Электронный ресурс]. URL: https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/newpage_00032.html (дата обращения: 18.11.2021), а также на сайте Посольства Японии в Москве: Информация относительно Коронавируса (COVID-19) // Посольство Японии в России [Электронный ресурс]. URL: https://www.ru.emb-japan.go.jp/itpr_ru/coronavirus.html (дата обращения: 16.11.2020).

- были определены места, которых надо избегать: статистика показала, что треть всех инфицированных заражались обычно в очень схожих местах и обстоятельствах: многие из тех, кто заразился, посещали концертные залы или дискотеки;
- были определены занятия, чреватые риском распространения ковида: все, что способствует интенсивному дыханию, в частности пение в караоке-барах, на вечеринках, клубах; громкие разговоры в барах и пабах; занятия спортом в фитнес-клубах;
- было установлено, что инфекция распространяется благодаря небольшому проценту тех, кто является переносчиком вируса, а, следовательно, нужно своевременно выявить переносчиков и ликвидировать цепочки контактов, что и было сделано.

Как можно сократить контакт между инфицированным или неинфицированным человеком? Для этого необходимо сотрудничество всего населения, та самая солидарность, признание важности коллективного над индивидуальным, что, к сожалению, непросто повторить во многих других странах. Сохраняя спокойствие, выполняя простые правила и действуя по инструкции, можно обезопасить себя и помочь другим не заболеть. Поэтому к рекомендациям Министерства японцы отнеслись со всей серьезностью, они, что называется, массово включили гигиенический режим, идущий из глубины времен, следуя трем основным правилам: «угай, тэ-арай, суймин» (полоскать горло, мыть руки, высыпаться), что было усилено своеобразной триадой — исполнительность, ответственность, законопослушность.

Поступай по отношению к другим так, как ты хотел бы, чтобы они поступали по отношению к тебе. Это «золотое правило», выражающее собой категорический императив И. Канта, остается важным на все времена. Ты не хочешь «подцепить» коронавирус — тогда веди себя соответствующе. Заражение и скорость распространения эпидемии зависят от поведенческой культуры, навыков безопасного для индивидуального здоровья поведения и того, насколько это поведение оказывается интериоризованной ценностью для людей и формирует внутренние структуры психики человека посредством усвоения внешней социальной деятельности, как быстро граждане справляются с освоением новых наборов стереотипных поведенческих реакций. К сожалению, население не всегда и не везде готово следовать рекомендациям, которые исходят как от международных организаций, так и национальных правительств, что наглядно демонстрируют международные исследования, в том числе и в России [Кочкина 2020].

Заключение

В новом подходе к анализу влияния COVID-19 пандемии на современный мир мы зачастую сравниваем стратегии, принятые в разных странах. В целях выяснения противоречивых мнений экспертов о причинах смертности и заболеваемости анализ сосредоточен прежде всего на множественных демографических факторах в многовариантном статистическом анализе [Чубарова, Шарова 2020]. Это включает демографические показатели, измеряемые как процент населения старше 65 лет и плотность населения; инфраструктуру, измеряемую числом больничных коек на 1000 человек населения; модели мобильности, измеряемые как число туристов и студентов университетов на 100 000 человек населения; количество и результаты тестов на антитела по сравнению с подтвержденными случаями COVID-19. С точки зрения государственного управления можно сказать, что урок, который следует извлечь из опыта начала и развития пандемии 2020 года, заключался в том, что компетентное, сильное и пользующееся доверием правительство может существенно повлиять на общественность с точки зрения защиты здоровья населения и сохранения жизни граждан.

Кризис, вызванный распространением коронавирусной инфекции, — беспрецедентный пример попытки запуска механизмов неподдельной солидарности в современных условиях как на международном, так и национальном уровнях. Пандемия вновь возродила дискуссии о системе человеческих ценностей — в последние годы этой теме уделялось мало внимания или она обсуждалась исключительно в контексте прав человека и основных ценностей современной демократии [Никонов 2020]. В то же время ситуация содержит несколько возможностей и разрешается предпочтением одного из вариантов, то есть выбором в пользу одного из них. Потребность собственно морального выбора возникает при необходимости предпочтения варианта поступка во всех его составляющих: не только в принятии решения об адекватных целях средствах, но и в практическом исполнении этого решения, а в конечном счете и в результате, в том, насколько он соответствует намерениям.

Пандемия COVID-19 оказала травмирующее воздействие на жизни многих людей, будь то болезнь, тяжелая утрата, потеря заработка или продолжающееся давление изоляции. При этом соответствующие факторы уязвимости взаимодействуют между собой. Хорошо организованные и сплоченные общества проявили себя гораздо лучше, чем атомизированные. Однако некоторые эксперты считают, что атомизация общества будет и дальше возрастать, имея разные проявления. COVID-19 многому научил и

государства, и самих граждан, когда они оказались в ловушке условий, мер и собственного поведения. Пришло время отчетов «о проделанной работе» и извлечения уроков из индивидуального и коллективного опыта — это требует сосредоточения внимания на вещах, на которые мало обращали внимание еще не так давно.

Стандартные государственные процессы предполагают предсказуемость, полагаются на достижение согласия в отношении вероятного наступления событий в будущем и разбивают процесс принятия решений на узкие ведомственные сферы. В такой ситуации они, по большому счету, не способны эффективно управлять рисками, которые выходят за рамки подобного деления и являются по своей природе непредсказуемыми.

Кризис служит откровением в более буквальном смысле: за счет него коллективное внимание общества теперь сконцентрировано на множестве несправедливостей и недостатков, которые существуют в современном мире. Если раньше люди могли не замечать подобных проблем, то теперь их стало трудно игнорировать.

Список литературы:

- Григорьева Н.С.* Личность и общество в условиях COVID-19 или ценности морального выбора // Пандемия как двигатель трансформации: глобальное, государственное и корпоративное управление. Материалы международной научно-практической конференции 25–26 мая 2020 года: сборник статей. М.: РУСАЙНС, 2020. С. 15–18.
- Григорьева Н.С.* Организация и система управления системой здравоохранения Японии // Управление здравоохранением. 2005. № 3. С. 15–29.
- Григорьева Н.С.* Роль диспансеризации и комплексных обследований в предупреждении и организации лечения тяжелых заболеваний в Японии // Управление здравоохранением. 2013. № 1-2. С. 80–83.
- Григорьева Н.С., Чубарова Т.В.* Современное здравоохранение: политика, экономика, управление. М.: Авторская академия, 2013.
- Ивин А.А.* Философия коллективного творчества: история, язык, мораль, религия, игры, идеология и др. М.: Проспект, 2017.
- Коньков А.Е.* Солидарность в политике современного государства // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 81. С. 182–195. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10084.

Кочкина Е.В. Самоохранительное поведение в период пандемии // Социодиггер. 2020. Т. 1. № 4. С. 23–30.

Никонов В.А. Мир после COVID-19 // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 82. С. 5–21. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10091.

Окара А.Н. Солидаризм: Забытая идеология XXI в. // Журнал «Политическая наука». 2013. № 4. С. 146–155.

Тоффлер Э., Тоффлер Х. Революционное богатство. Как оно будет создано и как оно изменит нашу жизнь. М.: АСТ, 2008.

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.

Agartan T.I., Cook S., Lin V. COVID-19 and WHO: Global Institutions in the Context of Shifting Multilateral and Regional Dynamics // Global Social Policy. 2020. Vol. 20. Is. 3. P. 367–373. DOI: <https://doi.org/10.1177/1468018120957247>.

Deacon B. Global Social Policy and Governance. London: Sage, 2007.

Deacon B., Hulse M., Stubbs P. Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare. London: Sage, 1997.

Durkheim E. The Division of Labour in Society. New York: Free Press, 1997.

Ekpenyong A., Pacheco M.S. COVID-19: Reflecting on the Role of the WHO in Knowledge Exchange between the Global North and South // Global Social Policy. 2020. Vol. 20. Is. 3. P. 388–392. DOI: <https://doi.org/10.1177/1468018120966657>.

Hammer J. Yokohama Burning: The Deadly 1923 Earthquake and Fire that Helped Forge the Path to World War. New York: Free Press, 2011.

Ozawa K., Furuta M., Miyao M., Terao Ch., Kimura M., Sugata K., Kato H., Yamada Sh. Medical Consultation Rate of Allergic Rhinitis and Pollinosis Surveillance in Aichi, Japan // Nagoya Journal of Medical Science. 1994. Is. 57. P. 51–60.

Rosenbaum L. Facing Covid-19 in Italy — Ethics, Logistics, and Therapeutics on the Epidemic's Front Line // The New England Journal of Medicine. 2020. Vol. 382. Is. 20. P. 1873–1875. DOI: 10.1056/NEJMp2005492.

Дата поступления: 26.11.2020

References:

- Agartan T.I., Cook S., Lin V. (2020) COVID-19 and WHO: Global Institutions in the Context of Shifting Multilateral and Regional Dynamics. *Global Social Policy*. Vol. 20. Is. 3. DOI: <https://doi.org/10.1177/1468018120957247>.
- 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.
- Deacon B. (2007) *Global Social Policy and Governance*. London: Sage.
- Deacon B., Hulse M., Stubbs P. (1997) *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*. London: Sage.
- Durkheim E. (1997) *The Division of Labour in Society*. New York: Free Press.
- Ekpenyong A., Pacheco M.S. (2020) COVID-19: Reflecting on the Role of the WHO in Knowledge Exchange between the Global North and South. *Global Social Policy*. Vol. 20. Is. 3. DOI: <https://doi.org/10.1177/1468018120966657>.
- Grigorieva N.S. (2005) Organizatsiya i sistema upravleniya sistemoy zdavookhraneniya Yaponii [Organisation and management of health care system in Japan]. *Upravleniye zdavookhraneniye*. No. 3. P. 15–29.
- Grigorieva N.S. (2013) Rol' dispanserizatsii i kompleksnykh obsledovaniy v preduprezhdenii i organizatsii lecheniya tyazhelykh zabolevaniy v Yaponii [Medical check-up and comprehensive examination in prevention and treatment strategies of serious diseases in Japan]. *Upravleniye zdavookhraneniye*. No. 1-2. P. 80–83.
- Grigorieva N.S. (2020) Lichnost' i obshchestvo v usloviyah COVID-19 ili cennosti moral'nogo vybora [The individual and society in the face of COVID-19 or the values of moral choice]. *Pandemiya kak dvigatel' transformatsii: global'noye, gosudarstvennoye i korporativnoye upravleniye. Materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii 25–26 May, 2020: bornik statey*. Moscow: RUSAYNS. P. 15–18.
- Grigorieva N.S., Chubarova T.V. (2013) *Sovremennoe zdavooohranenie: politika, ekonomika, upravlenie* [Modern health care: Policy, economics and management]. Moscow: Avtorskaya akademiya.
- Hammer J. (2011) *Yokohama Burning: The Deadly 1923 Earthquake and Fire that Helped Forge the Path to World War*. New York: Free Press.
- Ivin A.A. (2017) *Filosofiya kollektivnogo tvorchestva: istoriya, yazyk, moral', religiya, igry, ideologiya i dr.* [Philosophy of collective creativity: history, language, morality, religion, games, ideology, etc.]. Moscow: Prospect.

- Kochkina E.V. (2020) Samosokhranitel'noye povedeniye v period pandemii [Self-preservation behavior in the period of pandemic]. *Sotsiodigger*. Vol. 1. No. 4. P. 23–30.
- Konkov A.E. (2020) Solidarity in Modern State Policy. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 81. P. 182–195. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10084.
- 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.
- Okara A.N. (2013) Solidarizm: Zabytaya ideologiya XXI v. [Solidarism: Forgotten Ideology of XXI century]. *Zhurnal "Politicheskaya nauka"*. No. 4. P. 146–155.
- Ozawa K., Furuta M., Miyao M., Terao Ch., Kimura M., Sugata K, Kato H., Yamada Sh. (1994) Medical Consultation Rate of Allergic Rhinitis and Pollinosis Surveillance in Aichi, Japan. *Nagoya Journal of Medical Science*. Is. 57. P. 51–60.
- Rosenbaum L. (2020) Facing Covid-19 in Italy — Ethics, Logistics, and Therapeutics on the Epidemic's Front Line. *The New England Journal of Medicine*. Vol. 382. Is. 20. P. 1873–1875. DOI: 10.1056/NEJMp2005492.
- Toffler A., Toffler H. (2007) *Revolutionary Wealth. How It Will Be Created and How It Will Change Our Lives*. Moscow: AST.

Received: 26.11.2020

Шпакова Р.Н.

Ожидаемая продолжительность жизни при рождении как целевой показатель в национальных проектах и региональных стратегиях социально-экономического развития

Шпакова Раиса Николаевна — кандидат географических наук, доцент, кафедра регионального управления и национальной политики, Московский государственный институт международных отношений (университет) (МГИМО), Москва, РФ.

E-mail: aglaonema2012@gmail.com

SPIN-код: РИНЦ: [1931-4127](https://elibrary.ru/1931-4127)

ORCID ID: [0000-0002-9916-0113](https://orcid.org/0000-0002-9916-0113)

Аннотация

Статья посвящена рассмотрению особенностей применения такого целевого показателя, как ожидаемая продолжительность жизни при рождении, в условиях реализации в Российской Федерации национальных проектов. Положения региональных стратегий социально-экономического развития, связанные с определением стратегических целей в сфере демографического развития, проверялись на соответствие национальным целям, установленным указами Президента Российской Федерации; исследовались проблемы закрепления национальных проектов в российском законодательстве, неравенства исходных условий в регионах; производился сравнительный анализ целевых характеристик национальных проектов и региональных стратегий по отдельным параметрам. На примере стратегий субъектов Российской Федерации из состава Центрального федерального округа (за исключением г. Москвы) установлено, что из-за отсутствия порядка согласования целей национальных проектов и региональных стратегий социально-экономического развития отсутствует какая-либо последовательная реакция региональных стратегий в плане восприятия национальных целей. Имеет место широкий диапазон подходов к приведению стратегических целей регионального демографического развития в соответствие с национальными целями: от прямого включения национальных целей в систему регионального стратегического планирования до полного отсутствия какой-либо реакции. Установлено, что при планировании на длительную (10–15 лет) перспективу региональные стратегии незначительно уступают национальным проектам в амбициозности целей. В то же время стратегические цели в региональных стратегиях отличаются в целом большей реалистичностью. Признано необходимым закрепление национальных проектов в законодательстве о стратегическом планировании. При этом национальные проекты должны играть роль каркаса целеполагания с последующим расширением и конкретизацией в основных документах стратегического планирования. Поддержано также мнение, высказанное в науке и экспертном сообществе, о необходимости дифференциации целевых показателей ожидаемой продолжительности жизни при рождении в зависимости от особенностей региона. Проектные задания в таком случае должны выражаться в виде регионального целевого прироста относительно базисного уровня и назначаться таким образом, чтобы к 2030 году выйти на величину 78 лет в среднем по Российской Федерации.

Ключевые слова

Социально-экономическое развитие, национальные проекты, стратегия, ожидаемая продолжительность жизни при рождении, стратегическая цель, регион.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-165-186

Shpakova R.N.

Life Expectancy at Birth as a Target in National Projects and Regional Socio-Economic Development Strategies

Raisa N. Shpakova — PhD, Associate Professor, Moscow State Institute of International Relations at the Russian Ministry of Foreign Affairs (MGIMO), Moscow, Russian Federation.

E-mail: aglaonema2012@gmail.com

ORCID ID: [0000-0002-9916-0113](https://orcid.org/0000-0002-9916-0113)

Abstract

The article is devoted to the features of applying such a target indicator as life expectancy at birth in the context of implementing national projects in the Russian Federation. The provisions of regional socio-economic development strategies related to the definition of strategic goals in the field of demographic development were checked for compliance with national goals established by presidential decrees of the Russian Federation. The problems of fixing national projects in Russian legislation, inequality of initial conditions in the regions were studied, and a comparative analysis of the target characteristics of national projects and regional strategies was made for certain parameters. On the example of strategies of the Russian Federation subjects from the Central Federal district (with the exception of Moscow), it is established that due to the lack of a procedure for coordinating the goals of national projects and regional strategies for socio-economic development, there is no consistent reaction of regional strategies in terms of national goals perception. There is a wide range of approaches to bringing the strategic goals of regional demographic development in line with national goals: from the direct inclusion of national goals in the regional strategic planning system to the complete absence of any response.

Keywords

Socio-economic development, national project, strategy, life expectancy at birth, strategic target, region.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-165-186

Введение

Вряд ли можно оспорить утверждение, что отсутствие четкого целеполагания, обоснованного определения стратегических приоритетов развития и их ресурсного обеспечения тормозит процесс перехода страны к устойчивому развитию в рамках инновационной модели, ставит под вопрос решение задач скоординированного взаимодействия государства, бизнеса и общества [Шпакова 2019, 311]. В условиях федеративного устройства страны не менее важно строгое согласование между различными уровнями стратегического планирования целевых показателей, системы задач и направленных на их решение механизмов, в отсутствие которого возникают риски нерационального и неэффективного расходования как федеральных, так и региональных ресурсов, направляемых на решение масштабных задач социально-экономического развития.

Президентом Российской Федерации в рамках национальных проектов поставлены достаточно амбициозные цели в сфере социально-экономического развития страны. Очевидно, что данная инициатива не реализуема без деятельного участия

регионов, и, с точки зрения организационного оформления, предполагает как включение целевых индикаторов национальных проектов в систему государственных программ субъектов Российской Федерации, так и согласование с действующими или вновь подготовленными стратегиями социально-экономического развития регионов [Иванов, Бухвальд 2019, 37]. С момента начала работ по организации выполнения поставленных в национальных проектах задач прошло уже достаточно времени, чтобы оценить, насколько указанное согласование нашло свое отражение в региональных документах стратегического планирования. Кроме того, интерес, на наш взгляд, представляет сравнение таких параметров национальных проектов, как степень амбициозности, реалистичность поставленных целей, с аналогичными параметрами региональных стратегий.

В силу ограниченных рамок одной статьи предметом рассмотрения являются обозначенные выше аспекты только по одной из стратегических целей — росту ожидаемой продолжительности жизни при рождении.

Теоретические основы

В целом в науке отмечается, что рациональное согласование стратегических целей развития центра и регионов, включая цели демографического развития, является сложной задачей, методы решения которой в значительной степени определяются особенностями политико-административного устройства страны. Так, некоторые ученые в данном аспекте приводят пример ФРГ, где согласование целей и принципов федерального и регионального уровня осуществляется в процессе достаточно трудоемких взаимных консультаций, нисходящих и восходящих процедур, объединяемых понятием «принцип противотока» [Albrechts et al. 2003]. Возможен и более простой подход «снизу вверх», согласно которому региональная политика, фокусируясь на неэндогенном росте и мобилизуя все ресурсы региона, формирует свою стратегию при возможной поддержке центра, стратегия же центра, в значительной степени, разрабатывается на основе региональных стратегий [Šabić, Vujadinović 2017].

Другие ученые на примере Турецкой Республики анализируют модель взаимосвязи между национальным и региональным стратегическим планированием (в значительной степени схожую с российской), одним из важнейших факторов которого является существенная неравномерность уровня развития регионов, которую пытаются снизить мерами, предпринимаемыми центральным правительством [Temizel, Göksu 2013].

Среди встречающихся в разных странах проблем увязки стратегических целей развития центра и регионов в науке отмечают также слабую нормативно-правовую основу, недостаточное участие негосударственных субъектов в данном процессе, не всегда адекватный уровень управления в регионах [Morita et al. 2019].

В статистике ожидаемая продолжительность жизни при рождении определяется как «число лет, которое в среднем предстояло бы прожить одному человеку из поколения родившихся в данном году при условии, что на протяжении всей жизни этого поколения уровень смертности в каждом возрасте останется таким, как в год, для которого вычислен показатель»¹. Данная характеристика есть интегральный показатель, определяющий общественное здоровье [Рыбаковский и др. 2017].

Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (Life expectancy at birth) является одним из ключевых показателей, по которому определяется индекс человеческого развития² — интегральный индикатор, воплощающий в себе «прогресс человечества, объединяя в одном показателе информацию о здоровье, образовании и доходах людей»³. Кроме того, сама по себе ожидаемая продолжительности жизни при рождении является не только отражением здоровья общества: исследования показывают ее устойчивую связь с благосостоянием населения [Isaacs, Choudhury 2017], экономическими показателями и уровнем образования [Vilas et al. 2014]. Поэтому не случайно, что данный показатель, в силу своей информативности, широко применяется как в международном, так и в российском стратегическом планировании социально-экономического развития.

Надо сказать, что данный целевой показатель не является новым для национальных проектов. Правда, в приоритетных национальных проектах 2005 года⁴ он не фигурировал, но положительная динамика ожидаемой продолжительности жизни при

¹ Об утверждении методик расчета показателей для оперативной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: приказ Федеральной службы государственной статистики от 5 июля 2013 года № 261 (с изменениями на 30 декабря 2019 года) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499033661> (дата обращения: 19.11.2020).

² Latest Human Development Index Ranking // UNDP [Электронный ресурс]. URL: <http://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking> (дата обращения: 13.11.2020).

³ Индексы и индикаторы человеческого развития. Обновленные статистические данные 2018 // UNDP [Электронный ресурс]. URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_ru.pdf (дата обращения: 12.11.2020).

⁴ Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета 5 сентября 2005 года // Президент Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/23157> (дата обращения: 14.11.2020).

рождении уже звучала в выступлениях официальных лиц как обстоятельство, свидетельствующее об успехе реализации социальных программ в рамках этих проектов⁵.

В 2007 году показатель уже непосредственно как стратегическая цель появляется в Концепции демографической политики⁶, согласно которой ожидаемая продолжительность жизни при рождении должна была достичь к 2015 году 70 лет, а к 2025 году — 75 лет, затем в 2008 году он включен в число демографических индикаторов в Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года⁷, правда, не в виде абсолютных значений, а в виде прироста относительно базисного уровня 2007 года.

Возвращаясь к национальным проектам, отметим, что в Указе Президента Российской Федерации № 606 от 7 мая 2012 года⁸ (из серии так называемых «майских» указов, предусматривавших комплекс мероприятий государственной социальной политики на 6–8-летнюю перспективу и имевших характер национальных проектов) ставилась задача увеличить ожидаемую продолжительность жизни при рождении к 2018 году до 74 лет.

Не является рассматриваемый показатель новым и для регионального стратегического планирования. Исследование посвященных демографической политике разделов стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, проведенное в 2018 году А.В. Смирновым и У.В. Лыткиной, показало, что в подавляющем большинстве случаев (59 из 85) региональные стратегии содержат показатели ожидаемой продолжительности жизни при рождении в качестве целевых индикаторов [Смирнов, Лыткина 2018, 28]. Важно при этом отметить, что стратегии эти принимались, в большинстве своем, еще в 2009–2012 годах.

⁵ См., например, Средняя продолжительность жизни увеличилась более чем на один год // ИТАР-ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ami-tass.ru/article/60894.html> (дата обращения: 12.11.2020); Медведев Д.А. Главный результат майских указов — прирост населения (выступление 10 сентября 2016 года) // Единая Россия [Электронный ресурс]. URL: <https://er.ru/activity/news/glavnyj-rezultat-majskij-ukazov-prirost-naseleniya> (дата обращения: 13.11.2020) и др.

⁶ Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года (с изменениями на 1 июля 2014 года): указ Президента Российской Федерации № 1351 от 9 октября 2007 года // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902064587> (дата обращения: 25.11.2020).

⁷ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с Концепцией социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года): распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р (ред. от 28 сентября 2018 года) (раздел «Этапы инновационного развития») // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/ (дата обращения: 25.11.2020).

⁸ О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации: указ президента российской Федерации № 606 от 7 мая 2012 года // Президент Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201205070019.pdf> (дата обращения: 15.10.2020).

Ожидаемая продолжительность жизни при рождении рекомендована к включению в стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в число показателей по направлению «Развитие человеческого капитала и социальной сферы» Методическими рекомендациями по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации⁹.

В настоящее время в Российской Федерации осуществляется реализация мероприятий, направленных на достижение национальных целей развития, определенных Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в Указе № 204 от 7 мая 2018 года¹⁰ (далее — Указ 2018 года), вышедшем в новой редакции в июле 2020 года¹¹ (далее — Указ 2020 года). Масштабные стратегические инициативы, предпринятые в тех отраслях социально-экономического развития, которые, большей частью, до принятия этих решений являлись приоритетами регионального управления, например, в сфере здравоохранения и демографического развития, неизбежно поставили вопросы о согласовании, в самом широком смысле, национальных проектов и региональной социальной и экономической политики.

В целом в научной среде уделено достаточно большое внимание этой проблеме. Так, например, Е.А. Яковлева и Е.В. Титова отмечают, что переход к системе проектного управления на федеральном и региональном уровнях, обозначенный в ходе разработки планов по реализации национальных проектов, «сопровождается поиском моделей, которые бы отражали специфику каждого субъекта Российской Федерации» [Яковлева, Титова 2020]. О.Б. Иванов и Е.М. Бухвальд выделяют среди регионов два типа по характеру восприятия национальных проектов: к первому типу относятся регионы, полностью воспроизводящие национальные проекты (но, разумеется, с учетом региональной специфики), а ко второму — регионы, реализующие региональные проекты, в той или иной степени соответствующие федеральным национальным проектам [Иванов, Бухвальд 2019, 45].

⁹ Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации (с изменениями на 7 сентября 2018 года): приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 23 марта 2017 года № 132 // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/456054578> (дата обращения: 17.11.2020).

¹⁰ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 // Президент Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027/page/1> (дата обращения: 15.10.2020).

¹¹ О национальных целях развития Российской Федерации до 2030 года: указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 // Президент Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726> (дата обращения: 15.10.2020).

Кроме того, в науке акцентируется внимание на соотношении национальных проектов и региональных государственных программ [Магомедов, Камилов 2019; Чернова 2019], а также на сопоставлении государственных и региональных задач в рамках реализации отдельных национальных проектов [Шигильчева 2019; Григорьева, Демкина 2019].

Ряд проблем определения целевых параметров национальных проектов был озвучен представителями экспертного сообщества. Так, специалисты Счетной палаты Российской Федерации в числе выявленных недостатков и рисков реализации национальных проектов отмечают, что «целевые показатели устанавливались без учета реальных возможностей субъектов, при отсутствии прозрачной и приемлемой методики детализации значений целевых показателей для регионов. Это может привести либо к неисполнению показателей, либо к искажению»¹². «Осуществить корректировку документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации в целях их интеграции с национальными, федеральными и региональными проектами» — рекомендовали участники семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации «Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне»¹³.

Одним из направлений научных исследований является рассмотрение вопроса о месте национальных проектов в системе стратегического планирования в связи с тем, что действующее федеральное законодательство не содержит указания на национальные проекты как документы стратегического планирования [Гродская, Валяева 2019]. Концептуальные проблемы развертывания системы государственного стратегического планирования в Российской Федерации, включая отсутствие нормативного закрепления национальных проектов и отсутствие четкой взаимосвязи документов стратегического планирования различных уровней, поднимает в своей работе Ю.В. Евстафьева [Евстафьева 2019].

¹² Галина Изотова: Большинство проблем национальных проектов пока не решены // Счетная палата Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/audit-national/galina-izotova-bolshinstvo-problem-natsionalnykh-proektov-poka-ne-resheny> (дата обращения: 15.10.2020).

¹³ Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне (материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) // Совет Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/media/files/eoqAP6En2AenIjBWVRsAny4HaBL7nqDT.pdf> (дата обращения: 13.11.2020).

Детальный анализ последних стратегических документов федерального уровня по демографическому направлению выполнен В.В. Елизаровым [Елизаров 2018]. В результате автор пришел, в частности, к выводу о том, что необходимо дифференцировать целевые показатели по регионам и более реалистично подходить к установлению целевых показателей по годам.

В то же время вопросам соотношения национальных целей и целей, установленных в региональных стратегиях, сравнительному анализу национальных проектов и региональных стратегий по основным параметрам уделяется недостаточно внимания.

Материалы и методы исследования

В качестве объекта исследования выбраны 17 действующих стратегий социально-экономического развития регионов, входящих в Центральный федеральный округ, за исключением города Москвы. Кроме того, в массив исходных документов включен проект Стратегии социально-экономического развития Курской области до 2030 года¹⁴, на момент написания статьи еще не утвержденный.

Из принятых к рассмотрению семь стратегий являются относительно новыми: вступили в силу в течение 2018–2019 годов. Остальные принимались в период с 2006 по 2016 годы. Горизонт планирования большинства стратегий — 2030–2035 годы. У семи стратегий горизонт планирования — 2020–2025 годы.

В ходе исследования применялся контент-анализ, которому, в соответствии с целями настоящей статьи, подлежали разделы стратегий социально-экономического развития регионов, посвященные демографическому развитию. Затем методом сравнительного анализа определялось соответствие целей, установленных в региональных стратегиях, национальным целям, а также плановых показателей ожидаемой продолжительности жизни фактическим. Кроме того, в отдельных случаях для анализа применялся метод толкования нормативных установлений, статистический и другие.

¹⁴ Проект стратегии социально-экономического развития Курской области до 2030 года // Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_razvitiya/strategii_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_subektov_rf/proekty_strategiy_subektov_rf/proekt_strategii_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_kurskoy_oblasti_do_2030_goda.html (дата обращения: 20.11.2020).

Не всегда целевые показатели ожидаемой продолжительности жизни при рождении в региональных стратегиях в плановой раскладке по годам намечены на 2024 или 2030 годы. В таких случаях целевые показатели для этих лет определялись методом интерполяции между показателями более раннего и более позднего года или методом линейной экстраполяции, исходя из изменения показателя за предшествующие пять лет.

Обсуждение результатов

Как уже упоминалось выше, подавляющее большинство стратегий социально-экономического развития регионов Российской Федерации содержат в составе стратегических целей рост ожидаемой продолжительности жизни при рождении, и закономерно возникает вопрос, в какой мере соотносятся цели национальных проектов и региональных стратегий. При этом необходимо отметить, что обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, — требование законодательства, и, согласно п. 7 ст. 4 Федерального закона «О стратегическом планировании»¹⁵ (далее — Закон), это обеспечение относится к компетенции органов государственной власти Российской Федерации. В рамках этого процесса требуется согласование целей и показателей их достижения, задач и способов их решения.

С одной стороны, данное требование закона однозначно ориентирует на необходимость увязки показателей достижения целей и решения задач, обозначенных в национальных проектах и в региональных стратегиях социально-экономического развития, поскольку национальные проекты, безусловно, имеют все признаки документов стратегического планирования. С другой стороны, перечень документов стратегического планирования, приведенный в п. 2 ст. 11 Закона, является закрытым, и при этом никаких национальных проектов в этом перечне не содержится, из чего следует вывод о том, что формально нет необходимости в приведении в соответствие целей и задач национальных проектов и других документов стратегического планирования.

Есть еще ст. 15 Закона, констатирующая возможность издания указов Президента Российской Федерации, определяющих стратегические цели и приоритеты, направления достижения целей и решения важнейших задач в сфере социально-экономического развития Российской Федерации. Такие указы издаются во исполнение ежегодного послания Президента, которое отнесено к числу документов стратегического планирования (глава 4 Закона).

¹⁵ О стратегическом планировании: федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 13.11.2020).

В то же время, стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, согласно п. 2 ст. 32 Закона, «разрабатывается на основе законов субъекта Российской Федерации, актов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с учетом других документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации». Закон, как видим, вообще не требует, чтобы в основу разработки региональной стратегии брались какие-либо документы стратегического планирования федерального уровня. Требуется только, чтобы приоритеты, цели и задачи, устанавливаемые в региональной стратегии, были согласованы с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации (п. 1 ст. 32 Закона). Не уточняется, в каком документе (документах) стратегического планирования должны быть сформулированы приоритеты и цели социально-экономического развития Российской Федерации. И именно поэтому, возможно, эта норма в сочетании с вышеупомянутой нормой ст. 15 Закона является той нормой, которая требует увязывать цели и приоритеты региональных стратегий социально-экономического развития и цели и приоритеты национальных проектов, если последние расценивать как цели и приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации, отвлекаясь от их нормативно-правового оформления.

Задавая в таком самом общем виде необходимость приведения целей и приоритетов, указанных в региональных стратегиях, в соответствие с целями и приоритетами социально-экономического развития страны, Закон не содержит механизма согласования, что представляется существенной недоработкой. Необходимо отметить, что опыт реализации национальных проектов уже имелся к моменту разработки и вступления в силу Закона (2014 год), и проблема согласования должна была бы возникнуть и потребовать своего нормативно-правового решения.

Полагаем, что вопрос о нормативном закреплении национальных проектов в системе национального стратегического планирования должен быть решен. Если говорить о модели такого закрепления, то О.Б. Иванов и Е.М. Бухвальд, задаваясь данным вопросом, выделили три варианта понимания национальных проектов в данном аспекте: как альтернативы всем иным документам стратегического планирования федерального и регионального уровня; как определенного каркаса целеполагания, подлежащего дальнейшему расширению и конкретизации в основных документах стратегического планирования; наконец, как новой формы структуризации

государственных программ по приоритетным направлениям хозяйственного и социального развития страны [Иванов, Бухвальд 2019, 39]. В качестве наиболее приемлемого представляется второй вариант, не предполагающий существенной трансформации (чтобы не сказать — «ломки») существующей, с таким трудом созданной, системы государственного стратегического планирования.

Прежде чем перейти к рассмотрению ситуации с отражением целевых установок национальных проектов в стратегиях социально-экономического развития регионов Российской Федерации по такому показателю, как рост ожидаемой продолжительности жизни при рождении, необходимо отметить, что к моменту вступления в силу Указа 2018 года, в котором была поставлена цель достичь к 2024 году ожидаемой продолжительности жизни при рождении в 78 лет, регионы подошли с различными исходными показателями (Рисунок 1). Разница в ожидаемой продолжительности жизни при рождении наиболее, в этом смысле, передового и наиболее отстающего региона составляет более 3 лет. Несколько выходя за рамки выбранного объекта исследования, отметим, что в целом по Российской Федерации эта разность будет уже более 5 лет (минимум в Чукотском автономном округе — 66,10, максимум в Республике Дагестан — 81,59).

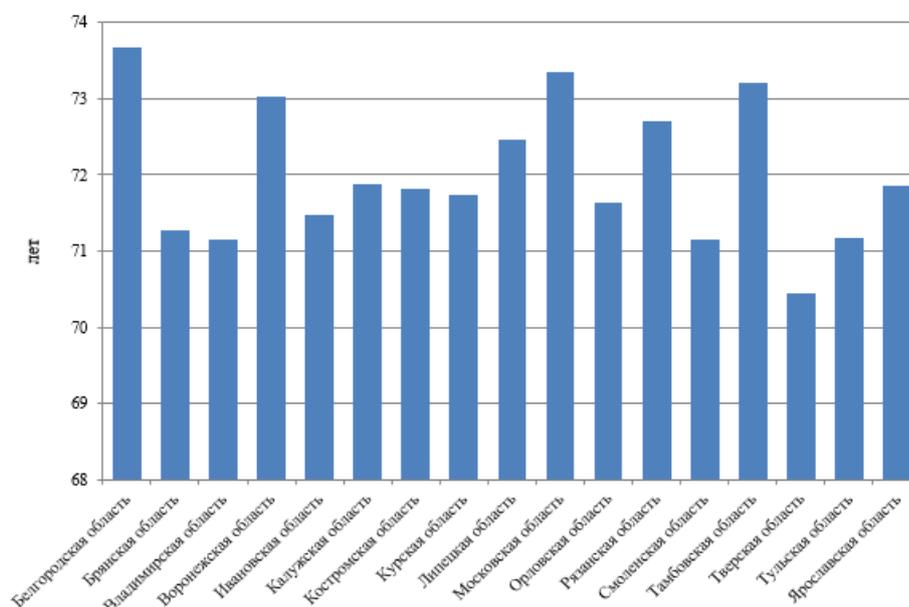


Рисунок 1. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении по состоянию на 2017 год¹⁶

¹⁶ Составлено автором по: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019. С. 79 // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1dJJCOvT/Region_Pokaz_2019.pdf (дата обращения: 13.11.2020).

Если такие регионы, как Белгородская, Московская, Тамбовская области, близки к национальной цели в 78 лет, то достижение ее в Тверской, Владимирской, Смоленской и ряде других областей в пределах горизонта планирования национальных проектов вызывает серьезные сомнения. Таким образом, установление для всех регионов единой стратегической цели представляется не вполне оправданным. Перенос срока достижения стратегической цели на 2030 год смягчает проблему, но не устраняет ее. На данное обстоятельство применительно к национальным проектам в целом уже обращалось внимание как в экспертном сообществе¹⁷, так и в науке, и представляется целесообразным поддержать высказанные предложения о необходимости дифференцировать целевые показатели в зависимости от особенностей региона [Елизаров 2018].

Переходя к рассмотрению ситуации с отражением целевых установок национальных проектов в стратегиях социально-экономического развития регионов по такому показателю, как рост ожидаемой продолжительности жизни при рождении, отметим, что данный показатель используется при определении приоритетов в сфере демографического развития в стратегиях всех регионов Центрального федерального округа, за исключением Стратегии социально-экономического развития Тверской области до 2030 года¹⁸.

Все стратегии, принятые к рассмотрению, можно разделить на две группы:

- 1) стратегии, сохраняющиеся в настоящее время в той редакции, которая действовала до вступления в силу Указа 2018 года: 5 стратегий, одна из которых не содержит такого показателя, как ожидаемая продолжительность жизни при рождении;
- 2) скорректированные или вновь принятые после вступления в силу Указа 2018 года: 12 действующих стратегий и 1 проект стратегии.

¹⁷ См., например: Национальные проекты и регионы: главные вопросы в начале пути // Росконгресс [Электронный ресурс]. URL: <https://roscongress.org/news/natsionalnye-proekty-i-regiony-glavnye-voprosy-v-nachale-puti/> (дата обращения: 13.11.2020); Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне (материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) // Совет Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/media/files/eoqAP6En2AenIjBWVRsAny4HaBL7nqDT.pdf> (дата обращения: 13.11.2020).

¹⁸ О Стратегии социально-экономического развития Тверской области на период до 2030 года: распоряжение Правительства Тверской области от 24 сентября 2013 года № 475-рп // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/430628871> (дата обращения: 24.10.2020).

Согласно документам стратегического планирования регионов, входящих в первую группу, ожидаемая продолжительность жизни при рождении должна составить к 2024 году, в среднем, 74,3 года с разбросом значений по регионам от 73,3 года (Стратегия Костромской области — 2025¹⁹) до 74,9 года (Стратегия Владимирской области — 2030, инновационный сценарий²⁰). Как видим, эти значения существенно уступают целевому показателю, намеченному на 2024 год в Указе 2018 года. К 2030 году среднее значение целевых показателей ожидаемой продолжительности жизни при рождении в указанных документах составляет 76,6 года, что уже всего на 1,4 года ниже целевого показателя согласно Указу 2020 года. С учетом того, что эти стратегии разрабатывались и принимались еще в 2007–2015 годах, можно считать, что по степени амбициозности цели, поставленные в стратегиях социально-экономического развития по такому показателю, как ожидаемая продолжительность жизни при рождении, мало уступают национальной цели. Конечно, данные оценки получены, большей частью, с помощью линейной экстраполяции на достаточно длительный (6–10 лет) период, тем не менее, они отражают амбициозность запланированных в стратегиях темпов прироста ожидаемой продолжительности жизни при рождении.

Сведения о целевых показателях ожидаемой продолжительности жизни при рождении в стратегиях второй группы приведены в Таблице 1. В случае разработки в стратегии различных вариантов развития к расчету принималось значение ожидаемой продолжительности жизни при рождении в соответствии с целевым сценарием.

¹⁹ Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Костромской области на период до 2025 года (с изменениями на 7 августа 2017 года): распоряжение Администрации Костромской области от 27 августа 2013 года № 189-ра // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/430638345> (дата обращения: 28.09.2020).

²⁰ Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Владимирской области до 2030 года (с изменениями на 21 сентября 2018 года): указ Губернатора Владимирской области от 2 июня 2009 года № 10 // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/965014297> (дата обращения: 29.09.2020).

Таблица 1. Сведения о целевых показателях ожидаемой продолжительности жизни при рождении, установленных в стратегиях, подвергшихся корректировкам после вступления в силу решений о реализации национальных проектов²¹

Наименование субъекта Российской Федерации	Дата принятия или дата последней корректировки региональной стратегии	Целевой показатель ожидаемой продолжительности жизни при рождении на 2024 год	Целевой показатель ожидаемой продолжительности жизни при рождении на 2030 год
1	2	3	4
Белгородская область	27 июля 2020 года	77,7	81,2
Брянская область	26 августа 2019 года	76,8	80,0
Воронежская область	23 декабря 2019 года	78,0	80,0
Калужская область	29 января 2020 года	74,2	78,8
Курская область (проект)		76,0	77,0
Липецкая область	29 октября 2018 года	75,4	78,3
Московская область	25 августа 2020 года	77,9	80,9
Орловская область	21 декабря 2018 года	73,2	76,6
Рязанская область	25 декабря 2018 года	77,5	80,0
Смоленская область	19 мая 2020 года	74,0	76,4
Тамбовская область	4 июня 2018 года	75,3	80,0
Тульская область	28 декабря 2018 года	76,8	82,1
Ярославская область	10 сентября 2020 года	74,5	75,7
Среднее значение		75,9	79,0

Средняя по регионам ожидаемая продолжительность жизни при рождении, определенная в качестве целевого показателя на 2024 год, составляет 75,9 года при минимальном значении 74,0 года (Стратегия Смоленской области — 2030²²) и максимальном 77,9 года (Стратегия Московской области — 2030²³). Те же показатели для 2030 года — средняя 79,0 года, минимальная 75,7 года (Стратегия

²¹ Составлено автором на основании сведений, приведенных в региональных стратегиях социально-экономического развития.

²² Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Смоленской области до 2030 года (с изменениями на 19 мая 2020 года): постановление Администрации Смоленской области от 29 декабря 2018 года № 981 // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/553122332> (дата обращения: 14.11.2020).

²³ О Стратегии социально-экономического развития Московской области на период до 2030 года (с изменениями на 25 августа 2020 года) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/552209785> (дата обращения: 13.11.2020).

Ярославской области — 2025²⁴) и максимальная 82,1 года (Основные направления действий Правительства Тульской области — 2024²⁵).

В стратегиях регионов, принятых или скорректированных после Указа 2018 года, но до выхода Указа 2020 года, в семи случаях в качестве целевой установки принята ожидаемая продолжительность жизни при рождении, равная 80 годам и более (Стратегия Белгородской области — 2025²⁶, Стратегия Брянской области — 2025²⁷, Стратегия Воронежской области — 2035²⁸, Стратегия Московской области — 2030, Стратегия Рязанской области — 2030²⁹, Стратегия Тамбовская области — 2035³⁰, Основные направления деятельности правительства Тульской области на период до 2024). В 6 стратегиях (Стратегия Владимирской области — 2030, Стратегия Калужской области — 2030³¹, проект Стратегии Курской области — 2030, Стратегия

²⁴ Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Ярославской области до 2025 года (с изменениями на 10 сентября 2020 года): постановление Правительства Ярославской области от 6 марта 2014 года № 188-П // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/412703993> (дата обращения: 13.11.2020).

²⁵ Об утверждении Основных направлений деятельности правительства Тульской области на период до 2024 года (с изменениями на 28 декабря 2018 года): указ Губернатора Тульской области от 11 июля 2016 года № 102 // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/438981377> (дата обращения: 13.11.2020).

²⁶ Об утверждении Стратегии Белгородской области на период до 2025 года (с изменениями на 27 июля 2020 года): постановление Правительства Белгородской области от 25 января 2010 года № 27-п // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/428596289> (дата обращения: 13.11.2020).

²⁷ Об утверждении стратегии социально-экономического развития Брянской области на период до 2025 года: постановление Администрации Брянской области от 20 июня 2008 года № 604 // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/974011062> (дата обращения: 13.11.2020).

²⁸ О стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года (в ред. от 23 декабря 2019 года): закон Воронежской области от 17 декабря 2018 года № 168-ОЗ // Департамент экономического развития Воронежской области [Электронный ресурс]. URL: [https://econom.govrn.ru/content/imagdoc/files/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%20%D0%BE%20%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F-%202035\(2\).pdf](https://econom.govrn.ru/content/imagdoc/files/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%20%D0%BE%20%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F-%202035(2).pdf) (дата обращения: 13.11.2020).

²⁹ Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Рязанской области на период до 2030 года: постановление Правительства Рязанской области от 25 декабря 2018 года № 418 // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/550304077> (дата обращения: 13.11.2020).

³⁰ О Стратегии социально-экономического развития Тамбовской области до 2035 года: закон Тамбовской области от 4 июня 2018 года № 246-З // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/550113760> (дата обращения: 13.11.2020).

³¹ О Стратегии социально-экономического развития Калужской области до 2030 года (с изменениями на 29 января 2020 года): постановление Правительства Калужской области от 29 июня 2009 года № 250 // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/972215857> (дата обращения: 13.11.2020).

Липецкой области — 2024 года³², Стратегия Орловской области — 2035³³ и Стратегия Смоленской области) целевые показатели ожидаемой продолжительности жизни при рождении к 2030 году находятся в диапазоне значений от 76,1 до 78,8 года, что свидетельствует о том, что в этих стратегиях стратегическая цель, поставленная в Указе 2018 года, не учтена. Еще раз следует напомнить, что в тех случаях, когда горизонт планирования стратегии не достигает 2030 года, целевой показатель на этот год определялся методом линейной экстраполяции.

Три стратегии были приняты или последний раз скорректированы после издания Указа 2020 года: Стратегия Белгородской области — 2025, стратегии Московской и Ярославской областей. При этом целевые показатели ожидаемой продолжительности жизни на 2030 год ни в одной из них не приближены к целевому показателю, озвученному в Указе 2020 года. Целевые показатели в стратегиях Белгородской и Московской областей — 81,2 и 80,9 года соответственно — близки, с определенным «перевыполнением», к национальной цели в первоначальной редакции (80 лет), а в стратегии Ярославской области целевой показатель в 75,7 года не только существенно ниже даже скорректированного в 2020 году целевого показателя (78 лет), но и является наиболее низким из всех среди областей Центрального федерального округа.

Таким образом, очевидно, что не существует какого-либо единого подхода в увязывании целевых показателей стратегий социально-экономического развития регионов и национальных проектов. Из 18 стратегий и проектов стратегий 5 стратегий не пересматривались вообще. Из оставшихся 13 стратегий только в 7 стратегиях целевые показатели приближены к национальным целям согласно Указу 2018 года, а корректировка национальных целей, последовавшая в Указе 2020 года, пока не нашла в региональных стратегиях никакого отражения.

Если оценивать реалистичность определения стратегических целей в региональных стратегиях и национальных проектах, то следует отметить, что качество определения на перспективу целевых значений ожидаемой продолжительности жизни при рождении в региональных стратегиях вполне удовлетворительное. В качестве

³² Стратегия социально-экономического развития Липецкой области на период до 2024 года: закон Липецкой области от 25 декабря 2006 года № 10-ОЗ (с изменениями на 29 октября 2018 года) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/872606764> (дата обращения: 13.11.2020).

³³ Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Орловской области до 2035 года: постановление Орловского областного Совета народных депутатов от 21 декабря 2018 года № 31/823-ОС // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/550304579> (дата обращения: 13.11.2020).

примера на Рисунке 2 представлено сопоставление плановых, согласно стратегиям социально-экономического развития, и фактических, согласно данным Росстата, значений указанного индикатора на 2017 год.

При построении графика на Рисунке 2 использованы показатели в стратегиях, горизонт планирования которых установлен далее 2017 года. При этом, случаи, когда заблаговременность разработки стратегии составляла менее трех лет по отношению к 2017 году, (то есть стратегия вступала в силу не позднее 2014 года), отмечены на графике светлым маркером. Точки, лежащие выше линии равных значений, представляют собой случаи, когда фактическая ожидаемая продолжительность жизни при рождении в 2017 году оказалась выше планового показателя. Иными словами, регионы, «перевыполнили обязательства» по достижению целевых значений. Точки, оказавшиеся ниже линии равных значений, — недостижение стратегических целей.

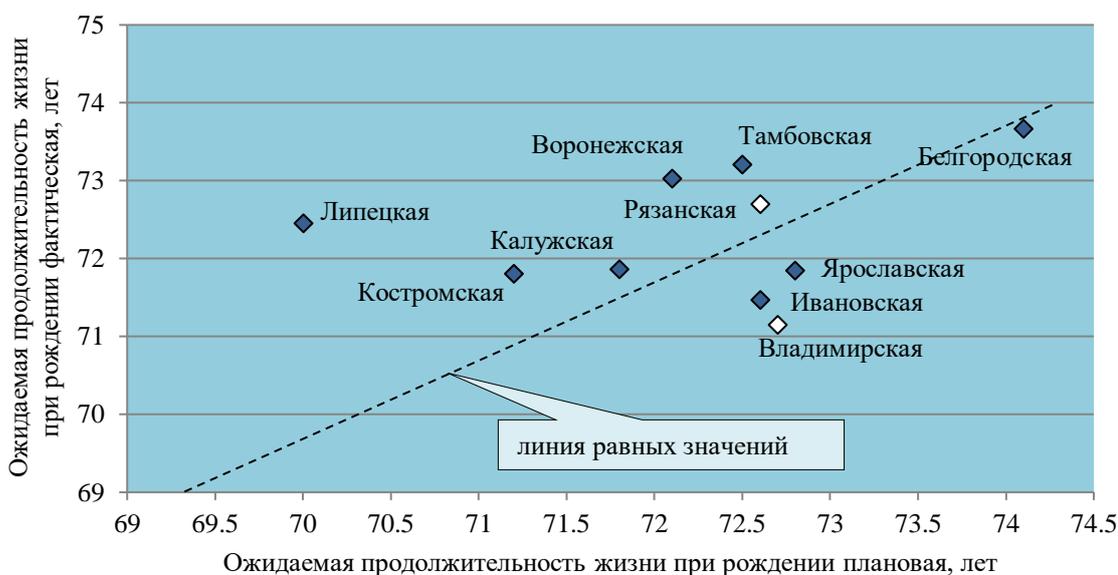


Рисунок 2. Соотношение плановых и фактических значений ожидаемой продолжительности жизни при рождении на 2017 год³⁴

Только в трех областях (Ярославской, Ивановской и Владимирской) ожидаемые показатели оказались ниже плановых более чем на 1 год. В то же время, в 70% случаев фактические значения ожидаемой продолжительности жизни при рождении оказались близки или превысили плановые, и это при том, что плановые показатели назначались в подавляющем большинстве случаев с заблаговременностью значительно больше трех лет.

³⁴ Составлено автором на основании сведений, приведенных в региональных стратегиях социально-экономического развития.

Если говорить о национальных проектах, то здесь реалистичность установления целевых показателей ожидаемой продолжительности жизни при рождении можно определить на примере целевого показателя, установленного Указом Президента № 606 2012 года, — 74 года к 2018 году. Средний по Российской Федерации фактический показатель в 2018 году составил 72,91 года, что, очевидно, свидетельствует о недостижении целевого показателя. Центральный федеральный округ, в среднем, целевого показателя достиг, но только благодаря чрезвычайно высокому, относительно других регионов, значению ожидаемой продолжительности жизни при рождении в г. Москве — 77,84 года. Менее полугода «не дотянули» до цели Белгородская и Московская области. В остальных областях округа фактические величины оказались существенно (на 1,0–2,5 года) ниже целевого значения.

Таким образом, реалистичность определения целевого показателя ожидаемой продолжительности жизни при рождении в региональных стратегиях, которую можно оценить в 70%, в целом выше, чем реалистичность определения в национальных проектах.

Выводы

Из трех предложенных в науке вариантов закрепления национальных проектов в системе государственного стратегического планирования полагаем целесообразным поддержать вариант, при котором национальные проекты образуют каркас целеполагания с последующим расширением и конкретизацией в основных документах стратегического планирования. В иных случаях велики риски существенной деформации существующей системы национального стратегического планирования или критического снижения роли регионального стратегического планирования. При этом амбициозность целей, ставящихся в региональных стратегиях на отдаленную перспективу, ненамного ниже, чем национальных целей, при большей реалистичности.

В настоящее время из-за отсутствия порядка согласования целей национальных проектов и региональных стратегий социально-экономического развития (как в профильном законе, так и в руководящих документах, определивших необходимость достижения национальных целей), не просматривается какая-либо последовательная реакция региональных стратегий в плане восприятия национальных целей. После вступления в силу Указа 2018 года из 18 стратегий регионов Центрального федерального округа (за исключением г. Москвы) только в 39% случаев целевые показатели приближены к национальным целям согласно этому Указу; корректировка национальных целей, последовавшая в Указе 2020 года, пока не нашла отражения ни в одной из стратегий; 5 стратегий не пересматривались вообще.

Следует поддержать мнение, высказанное в науке и экспертном сообществе о необходимости дифференциации целевых показателей ожидаемой продолжительности жизни при рождении в зависимости от особенностей региона. Целесообразно устанавливать для региона персональный целевой прирост данного показателя относительно определенного базисного уровня с таким расчетом, чтобы к 2030 году выйти на величину 78 лет в среднем по Российской Федерации.

Список литературы:

Григорьева Н.С., Демкина А.Е. Ограничения и возможности для достижения целей Национального проекта «Здравоохранение» в борьбе с сердечно-сосудистыми заболеваниями в условиях современной модели государственного устройства // Государственное управление. Электронный вестник Выпуск. 2019. № 76. С. 258–278. DOI: 10.24411/2070-1381-2019-10012.

Гродская Г.Н., Валяева Е.С. Государственные программы в системе стратегического планирования: механизм интеграции и реализация принципов проектного управления // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2019. Т. 2. № 3. С. 31–41.

Евстафьева Ю.В. Проблемы развертывания системы государственного стратегического планирования в Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 75. С. 48–66. DOI: 10.24411/2070-1381-2019-00003.

Елизаров В.В. Целевые показатели демографического развития России на 2024 год: поможет ли опыт недавнего прошлого в их достижении // Научные труды Вольного экономического общества России. 2018. Т. 211. № 3. С. 322–350.

Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Национальные проекты России: региональное измерение // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 1. С. 37–53. DOI: 10.24411/2071-6435-2019-10067.

Магомедов А.М., Камилов М.-К.Б. Национальная программа цифровизации и региональные проблемы // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. 2019. № 4. Т. 34. С. 61–71. DOI: [10.21779/2500-1930-2019-34-4-61-71](https://doi.org/10.21779/2500-1930-2019-34-4-61-71).

Рыбаковский О.Л., Судоплатова В.С., Таюнова О.А. Потенциал снижения смертности населения России // Социологические исследования. 2017. № 3(395). С. 29–42.

Смирнов А.В., Лыткина У.В. Демографические индикаторы и сценарии в стратегическом планировании Севера России // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2018. № 5(61). С. 23–35. DOI: [10.25702/KSC.2220-802X.5.2018.61.23-35](https://doi.org/10.25702/KSC.2220-802X.5.2018.61.23-35).

Чернова В.Ю. Барьеры достижения стратегических целей экономики: государственные программы в экономике АПК // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Т. 9. № 1А. С. 222–232. DOI: 10.25799/AR.2019.80.1.023.

Шигильчева С.А. Реализация национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости» в Чувашской республике // Вестник Чебоксарского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 2019. № 4(19). С. 75–85.

Шпакова Р.Н. Генеральные цели стратегического развития регионов Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 77. С. 311–336. DOI: 10.24411/2070-1381-2019-10030.

Яковлева Е.А., Тутова Е.В. Региональные приоритеты реализации национальных проектов (на примере Воронежской области) // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2020. № 2(62). URL: <https://eee-region.ru/article/6210/>.

Albrechts L., Healey P., Kunzmann K.R. Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe // Journal of the American Planning Association. 2003. Vol. 69. Is. 2. P. 113–129. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944360308976301>.

Bilas V., Franc S., Bosnjak M. Determinant Factors of Life Expectancy at Birth in the European Union Countries // Collegium Antropologicum. 2014. Vol. 38. Is. 1. P. 1–9.

Isaacs K.P., Choudhury Sh. The Growing Gap in Life Expectancy by Income: Recent Evidence and Implications for the Social Security Retirement Age // Congressional Research Service. 2017. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44846.pdf>

Morita K., Okitasari M., Masuda H. Analysis of National and Local Governance Systems to Achieve the Sustainable Development Goals: Case Studies of Japan and Indonesia // Sustainability Science. 2019. Is. 15. P. 179–202. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11625-019-00739-z>.

Šabić D., Vujadinović S. Regional Development and Regional Policy // Zbornik radova — Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu. 2017. № 65-1a. P. 463–477. DOI: [10.5937/zrgfub1765463V](https://doi.org/10.5937/zrgfub1765463V).

Temizel M., Göksu V. Relationship between National Development, Regional Development and Local Development // Conference: International Institute of Social and Economic Sciences: 6th International Academic Conference proceedings. Bergen, Norway, June, 23–26, 2013. P. 470–487.

Дата поступления: 29.11.2020

References:

- Albrechts L., Healey P., Kunzmann K.R. (2003) Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*. Vol. 69. Is. 2. P. 113–129. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944360308976301>.
- Bilas V., Franc S., Bosnjak M. (2014) Determinant Factors of Life Expectancy at Birth in the European Union Countries. *Collegium Antropologicum*. Vol. 38. Is. 1. P. 1–9.
- Chernova V.YU. (2019) Barriers to Achieving the Strategic Goals of Economic Development: Government Programs in the Agro-Industrial Complex. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra*. Vol. 9. Is. 1A. P. 222–232. DOI: 10.25799/AR.2019.80.1.023.
- Elizarov V.V. (2018) Targets Russia's Demographic Development, 2024: Will Recent Experience in Achieving Them? *Nauchnye trudy Vol'nogo ehkonomicheskogo obshhestva Rossii*. Vol. 211. No. 3. P. 322–350.
- Grigorieva N.S., Demkina A.E. (2019) Limitations and Opportunities for Achieving Goals of National Healthcare Project in the Fight against Cardiovascular Diseases in the Context of a Modern State Model. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 76. P. 258–278. DOI: 10.24411/2070-1381-2019-10012.
- Grodskaya G.N., Valyaeva E.S. (2019) State Programs in the Strategic Planning System: Integration Mechanism and Implementation of the Principles of Project Management. *Vestnik Volzhskogo universiteta im. V.N. Tatishheva*. Vol. 2. No. 3. P. 31–41.
- Isaacs K.P., Choudhury Sh. (2017) The Growing Gap in Life Expectancy by Income: Recent Evidence and Implications for the Social Security Retirement Age. *Congressional Research Service*. Available: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44846.pdf>
- Ivanov O.B., Bucwald E.M. (2019) National Projects of Russia: Regional Dimension. *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika*. No. 1. P. 37–53. DOI: 10.24411/2071-6435-2019-10067.
- Magomedov A.M., Kamilov M.-K.B. (2019) National Digitalization Program and Regional Problems. *Vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 3: Obshhestvennye nauki*. Vol. 34. No. 4. P. 61–71. DOI: [10.21779/2500-1930-2019-34-4-61-71](https://doi.org/10.21779/2500-1930-2019-34-4-61-71).
- Morita K., Okitasari M., Masuda H. (2019) Analysis of National and Local Governance Systems to Achieve the Sustainable Development Goals: Case Studies of Japan and Indonesia. *Sustainability Science*. Is. 15. P. 179–202. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11625-019-00739-z>.
- Rybakovsky O.L., Sudoplatova V.S., Tayunova O.A. (2017) The Potential for Reducing Mortality in Russia. *Sotsiologicheskie issledovaniya*. No. 3(395). P. 29–42.

Šabić D., Vujadinović S. (2017) Regional Development and Regional Policy. *Zbornik radova — Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu*. No. 65-1a. P. 463–477. DOI: [10.5937/zrgfub1765463V](https://doi.org/10.5937/zrgfub1765463V).

Shigilcheva S.A. (2019) Implementation of the National Project “Labor Productivity and Employment Support” in the Chuvash Republic. *Vestnik Cheboksarskogo filiala Rossijskoj akademii narodnogo khozyajstva i gosudarstvennoj sluzhby pri Prezidente Rossijskoj Federatsii*. No. 4(19). P. 75–85.

Shpakova R.N. (2019) General Targets for Strategic Development Russian Federation Regions. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 77. P. 311–336. DOI: [10.24411/2070-1381-2019-10030](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2019-10030).

Smirnov A.V., Lytkina U.V. (2018) Demographic Indicators and Scenarios in Strategic Planning of the Russian North. *Sever i rynek: formirovanie ehkonomicheskogo poryadka*. No. 5(61). P. 23–35. DOI: <https://doi.org/10.21779/2500-1930-2019-34-4-61-71>.

Temizel M., Göksu V. (2013) Relationship between National Development, Regional Development and Local Development. *Conference: International Institute of Social and Economic Sciences: 6th International Academic Conference proceedings*. Bergen, Norway, June, 23–26, 2013. P. 470–487.

Yakovleva E.A., Titova E.V. (2020) Regional Priorities for the Implementation of National Projects (for Example, the Voronezh Region). *Regional'naya ehkonomika i upravlenie: ehlektronnyj nauchnyj zhurnal*. No. 2(62). Available: <https://eee-region.ru/article/6210/>.

Yevstafyeva Yu.V. (2019) Challenges of State Strategic Planning System Implementation in the Russian Federation. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 75. P. 48–66. DOI: [10.24411/2070-1381-2019-00003](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2019-00003).

Received: 29.11.2020

Стратегия цифровой экономики Digital economy strategies

Авилкина С.В.

Повышение квалификации государственных гражданских служащих субъектов РФ в условиях цифровизации

Авилкина Светлана Викторовна — кандидат педагогических наук, доцент, доцент кафедры государственного, муниципального и корпоративного управления, ФГБОУ ВО «Рязанский государственный радиотехнический университет им. В.Ф. Уткина», Рязань, РФ.

E-mail: s.avilkina@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: [5525-0445](#)

ORCID ID: [0000-0003-0521-9493](#)

Аннотация

Актуальность исследования обусловлена значительной положительной динамикой внедрения информационно-коммуникационных технологий в деятельность органов государственного управления. В статье рассматривается ряд вопросов, посвященных разработке методологических подходов к формированию цифровых компетенций как основы обеспечения профессиональными ресурсами регионального государственного управления. В качестве методов исследования использованы статистический анализ информации о динамике цифровизации социально-экономических процессов в Российской Федерации, моделирование перечня компетенций государственного служащего, работающего с большими базами данных. В статье проводится анализ динамики внедрения информационно-коммуникационных технологий в сферу государственного управления. Ретроспективное исследование показало, что, во-первых, значительными темпами растет доля пользователей сети Интернет в общей численности населения, во-вторых, получение населением государственных и муниципальных услуг в электронной форме возросло за семь лет более чем в 5 раз, в-третьих, ежегодно увеличивается доля органов государственного управления, использующих системы электронного документооборота, автоматический обмен данными между информационными системами, программные средства для предоставления доступа к базам данных организации через глобальные информационные сети. Проведен анализ правовой базы, регламентирующей процессы внедрения и использования механизмов информатизации управления в органах государственной власти, а также выделены основные направления применения технологий работы с большими данными в государственном управлении. Предложены перечень и описание компетенций, необходимых государственным служащим для работы с большими данными; описан процесс апробации компетентностной модели. Предполагается, что повышение квалификации государственных гражданских служащих в сфере управления большими данными позволит обеспечить превалирование интеллектуальных и информационных факторов в структуре государственного управления регионов РФ.

Ключевые слова

Цифровизация социально-экономических процессов, региональная экономика, система профессионального образования, цифровые компетенции, государственное управление.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-187-206

Avilkina S.V.

Professional Development of State Civil Servants of the Russian Federation Subjects in the Context of Digitalization

Svetlana V. Avilkina — PhD, Associate Professor, The Chair of the State and Municipal Management and Economic Theory, Ryazan State Radio Engineering University (RGRTU), Ryazan, Russian Federation.

E-mail: s.avilkina@gmail.com

ORCID ID: [0000-0003-0521-9493](https://orcid.org/0000-0003-0521-9493)

Abstract

Relevance of the research is defined by the significant positive dynamics of information and communication technologies introduction into the activities of public administration. The article discusses a number of issues related to the development of methodological approaches to the formation of digital competencies as the basis for providing professional resources for regional public administration. The research methods used are: statistical analysis of information on the dynamics of socio-economic processes digitalization in the Russian Federation, modeling of the list of competencies of a public servant working with large databases. The article analyses the dynamics of information and communication technologies introduction in the field of public administration. A retrospective study showed that, first, the share of Internet users in the total population is growing at a significant rate, secondly, the population's electronic delivery of public and municipal services has increased by more than 5 times in seven years, thirdly, the proportion of public administrations using electronic document management systems increases annually, automatic data exchange between information systems, software tools for providing access to the organization's databases through global information networks. The analysis of the legal framework governing the processes of implementation and use of mechanisms for informatization of management in public authorities is carried out. The main directions of technologies application for working with big data in public administration are highlighted. A list and description of competencies necessary for public servants to work with big data are proposed as well as the process of testing the competency model is described. It is assumed that improving the skills of state civil servants in the field of big data management will ensure the prevarication of intellectual and information factors in the structure of state administration of the Russian Federation regions.

Keywords

Digitalization of socio-economic processes, regional economy, vocational education system, digital competencies, public administration.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-187-206

Введение

Цифровизация экономики проявляется в изменении процессов осуществления взаимоотношений между участниками социального взаимодействия в бизнесе, образовании, государственном управлении и обуславливает необходимость увеличения интеллектуальной составляющей во всех управленческих сферах. Усложняются процессы принятия управленческих решений, так как обоснованием оптимальности решения становится автоматизированный учет и анализ большого объема данных. Внедрение внутриорганизационных инструментов цифровизации в государственном секторе обеспечивает улучшение межведомственных взаимодействий и повышение качества управления [Дианова 2012].

Скорость трансформации в цифровой экономике влияет на целевые векторы образования. Знания и инновации становятся важнейшим фактором конкурентоспособности экономики [Кудина, Сухарева 2018]. Целые группы профессий постоянно требуют специалистов с обновленным набором компетенций. Поэтому в статье рассматривается ряд вопросов, посвященных разработке методологических подходов к формированию специфических компетенций цифровой грамотности как основы обеспечения профессиональными ресурсами новых технологий государственного управления.

Несмотря на активное внедрение информационно-коммуникационных технологий в деятельность органов государственного управления, ряд исследований свидетельствует о недостаточности ресурсов, в том числе человеческих. Успех России в цифровых реформах не привел к заметному повышению качества государственного управления [Иванова 2020].

Поэтому развитие кадрового потенциала, в том числе создание методологии формирования цифровой грамотности государственных гражданских служащих, является важным аспектом перехода к цифровой экономике [Караковский, Обухова 2020]. У государства и бизнеса существует объективная необходимость в прогнозировании и фиксации появления новых компетенций, а также в модификации существующих [Островский, Кудина 2020].

Актуальность статьи определяется необходимостью совершенствования государственного управления путем создания эффективной системы, основанной на оптимизации подготовки кадров, в частности руководителей по цифровой трансформации (так называемых Chief Digital Officer (CDO)).

Такой ресурс, как данные, стал оказывать значительное влияние на социально-экономическое развитие страны. Распоряжением Правительства РФ от 3 июня 2019 г. № 1189-р утверждена Концепция создания и функционирования национальной системы управления данными. В целях совершенствования процесса государственного управления создается национальная система управления данными, которая позволит эффективно создавать и использовать государственные данные, повысит их доступность, обеспечит их полноту, актуальность, безопасность.

В этих условиях цифровая грамотность государственных служащих позволит эффективно осуществлять управленческие процессы, трансформировать традиционные бюрократические организации в более гибкие адаптивные структуры. При внедрении цифровых технологий возникает необходимость пересмотра квалификационных требований к претендентам на замещение должностей государственной гражданской службы [Карапетян, Каунов 2020].

Целью статьи является определение основных компетенций государственных служащих, необходимых для работы с большими базами данных в условиях цифровизации социально-экономических процессов.

Цифровизация деятельности органов государственной власти

Важность изучения трендов социально-экономического развития обозначил С.Ю. Глазьев: «Если ставить перед экономической наукой задачу выработки рекомендаций для развития экономики в целях подъема общественного благосостояния, то предметом ее исследования должен стать не поиск условий достижения рыночного равновесия, а, наоборот, изучение закономерностей нарастающего отклонения от него» [Глазьев 2016, 11].

Динамику цифровизации социально-экономических процессов в Российской Федерации, в том числе и в сфере государственного управления, можно оценить, используя данные мониторинга развития информационного общества.

Удельный вес пользователей Интернета в общей численности населения страны увеличился за 10 лет в 2,2 раза: с 38% в 2010 году до 82,6% в 2019 году (Таблица 1).

Таблица 1. Удельный вес пользователей сети Интернет в общей численности населения (в процентах)¹

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Российская Федерация	38,0	46,9	54,3	60,7	67,2	70,1	73,1	76,0	80,9	82,6

Ежегодно растет доля населения, использующего Интернет при покупке товаров или услуг (Таблица 2). В 2019 году этот показатель составил 35,7%.

Таблица 2. Использование сети Интернет для заказа товаров и (или) услуг²

Наименование показателя	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Доля населения, использовавшего сеть Интернет для заказа товаров и (или) услуг, в общей численности населения (в процентах)	15,3	17,8	19,6	23,1	29,1	34,7	35,7

¹ Мониторинг развития информационного общества в РФ // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14478> (дата обращения: 20.11.2020).

² Там же.

Создание электронных форм взаимодействия государства и получателей госуслуг было стимулировано федеральной программой «Электронная Россия (2002–2010)», которая определяла пути «совершенствования государственного управления и местного самоуправления с помощью внедрения и массового распространения ИКТ»³.

В 2010 году трансформация государственного управления была продолжена в соответствии с государственной программой «Информационное общество (2011–2020)», в том числе и с входящей в нее подпрограммой «Информационное государство»⁴. В 2018 году была принята национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации». В числе шести федеральных проектов в составе программы — проект «Цифровое государственное управление»⁵.

В результате в 2018 году Российская Федерация вошла в группу наиболее развитых стран по развитию электронного правительства, заняв в рейтинге ООН 32 место (в 2016 году — 35 место, в 2011 году — 59 место)⁶.

За семь лет, с 2013 года, получение населением государственных и муниципальных услуг в электронной форме возросло в 5,3 раза и достигло в 2019 году 56,5% от общей численности населения (Рисунок 1).

Увеличение доли населения, использовавшего для получения государственных и муниципальных услуг Интернет, в общей численности населения в возрасте 15–72 лет характеризует полиномиальная зависимость $y = -0,6111x^3 + 7,794x^2 - 19,845x + 23,629$. Величина достоверности аппроксимации $R^2 = 0,9982$ характеризует сглаживание как достоверное.

³ ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/programs/6/> (дата обращения: 10.10.2020).

⁴ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы РФ «Информационное общество (2011–2020 годы)»» // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/ru/documents/4137/> (дата обращения: 11.10.2020).

⁵ Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»» // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/urKHm0gTPPnzJlaKw3M5cNL06gczMkPF.pdf> (дата обращения: 14.10.2020).

⁶ The United Nations E-Government Survey 2018: Gearing E-Government to Support Transformation towards sustainable and resilient societies // UN ESCAP [Электронный ресурс]. URL: <https://www.unescap.org/resources/e-government-survey-2018-gearing-e-government-support-transformation-towards-sustainable> (дата обращения: 12.10.2020).

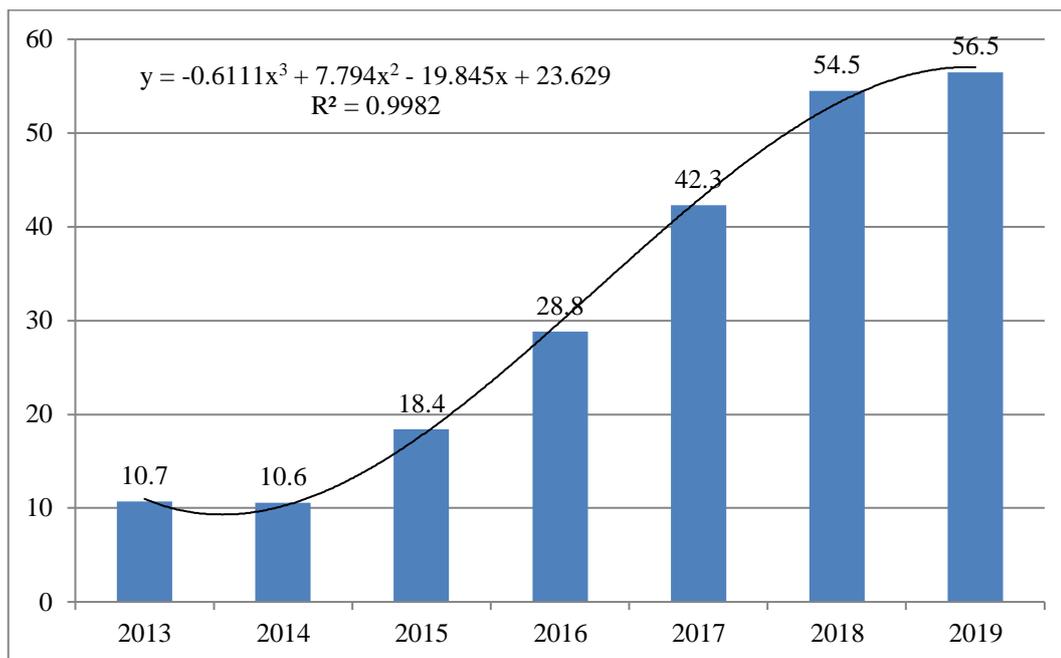


Рисунок 1. Доля населения, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг, в общей численности населения в возрасте 15–72 лет (в процентах)⁷

С 2016 года число граждан, получивших государственные и муниципальные услуги в электронной форме, стало превышать число тех, кто получил госуслуги в традиционной форме, достигнув 51,3% в 2016 году и 77,6% в 2019 году. Госуслуги в электронной форме стали не только доступны, но и востребованы населением.

Необходимо отметить ежегодный рост числа граждан РФ, зарегистрированных на Едином портале государственных и муниципальных услуг и подобных региональных порталах с 9% в 2014 году до 59,4% в 2019 году, то есть в 6,6 раза за 6 лет (Рисунок 2).

⁷ Составлено автором по: Мониторинг развития информационного общества в Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14478> (дата обращения: 20.11.2020).

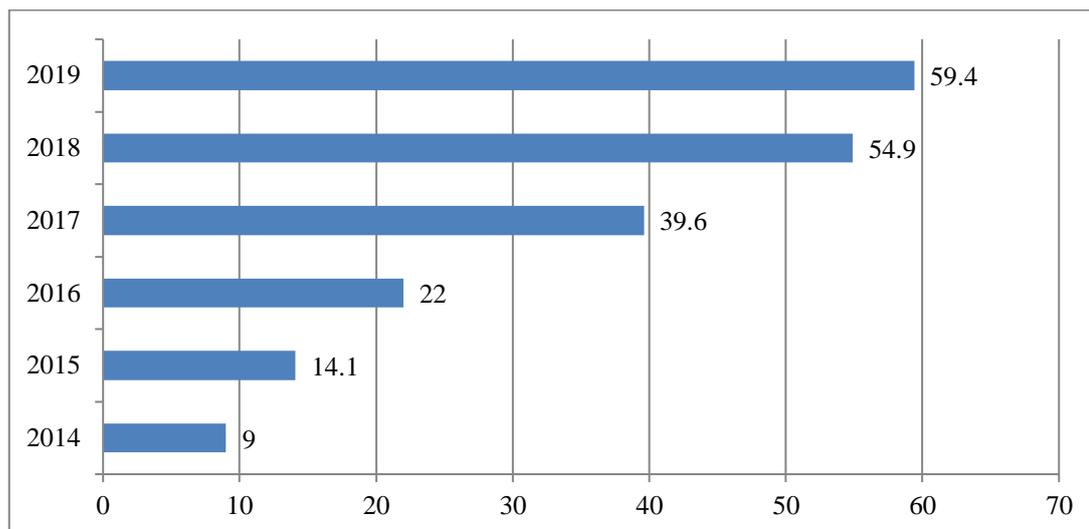


Рисунок 2. Доля населения в возрасте 15–72 лет, зарегистрированного на Едином портале государственных и муниципальных услуг, региональном портале государственных и муниципальных услуг (в процентах)⁸

В 2019 году в качестве причин отказа от использования сети Интернет при получении госуслуг указаны предпочтение личного визита, отсутствие необходимости отправлять официальные формы документов и др. Потенциал роста числа граждан, использующих Интернет при получении госуслуг, еще не исчерпан, так как 17,2% респондентов отметили, что им недостаточно навыков или знаний⁹. Дальнейшее развитие цифровизации в сфере государственного управления ограничивается уровнем знаний, умений и навыков в использовании новых технологий. В связи с этим возникает потребность повышать уровень такого рода компетенций как среди населения страны в целом, так и в узкопрофессиональных сферах, в том числе у государственных гражданских служащих.

Наряду с развитием цифрового взаимодействия в системе «государство — гражданин» совершенствуется использование информационных систем как в отдельном органе государственной власти (ОГВ), так и в межорганизационном пространстве. Динамика внедрения информационно-коммуникационных технологий в деятельность ОГВ и органов местного самоуправления (ОМС) представлена в Таблице 3.

⁸ Составлено автором по: Федеральное статистическое наблюдение по вопросам использования населением информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nabl-croc/index.html (дата обращения: 30.11.2020).

⁹ Там же.

На информатизацию госсектора оказывают влияние процессы развития цифровых платформ для межведомственных взаимодействий, обмена данными с бизнесом и гражданами по целевой модели цифровой трансформации, которая предполагает предоставление государственной услуги проактивно.

Таблица 3. Доля ОГВ и ОМС, использовавших информационно-коммуникационные технологии (в процентах)¹⁰

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Локальные вычислительные сети	72,7	76,7	77,5	80,3	73,8	70,5	70,1	68,6	69,6	69,9
Электронная почта	87,4	89,4	91,7	93,4	89,8	89,9	94,2	94,1	94,7	95,8
Инtranет	11,8	15,5	13,4	15,2	15,2	17,0	18,1	20,4	23,2	23,6
Средства электронной цифровой подписи	74,5	83,2	84,4	86,9	85,9	84,9	87,7	87,0	87,4	90,8
Программные средства для предоставления доступа к базам данных организации через глобальные информационные сети	29,4	31,5	33,5	35,5	35,9	36,5	36,2	33,6	34,3	35,1
Системы электронного документооборота	—	72,7	72,4	74,6	68,6	72,2	76,6	75,5	76,6	79,6
Автоматический обмен данными между своими и внешними информационными системами	—	36,9	27,9	30,3	57,5	64,5	68,3	69,4	70,0	73,8

Одними из наиболее динамично развивающихся являются процессы, связанные с систематизацией и автоматизацией обработки баз данных: автоматический обмен данными между своими и внешними информационными системами, использование программных средств для предоставления доступа к базам данных через глобальные информационные сети.

Государство осуществляет концентрацию усилий на внедрении интернет-технологий в межведомственное взаимодействие и создание сетевой инфраструктуры: созданы базовые элементы инфраструктуры электронного правительства, в том числе система межведомственного информационного взаимодействия, расширяются способы доступа к электронным базам данных (Таблица 4).

¹⁰ Мониторинг развития информационного общества в Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14478> (дата обращения: 10.12.2020).

Таблица 4. Направления использования Интернета в органах государственной власти (в процентах)

Направления использования Интернета в органах власти	2015 год ¹¹	2017 год ¹²	2018 год ¹³
Предоставление доступа к базам данных	—	33,6	34,3
Подписка на доступ к электронным базам данных, электронным библиотекам на платной основе	21,6	23,1	24,9

Вопросам формирования компетенций государственных гражданских служащих, необходимых для использования систем обработки больших данных в государственном секторе, посвящены следующие разделы статьи.

Методологические подходы к формированию компетенций государственных гражданских служащих для работы с большими данными

С развитием технологий трансформируется понятие «грамотность», научно-технический прогресс обусловил появление специфических грамотностей. Так, с использованием персональных компьютеров в профессиональной деятельности возникает понятие «компьютерной грамотности» [Evans, Clarke 1984]. Существуют и другие близкие по содержанию понятия: цифровая грамотность, информационная грамотность, интернет-грамотность.

Глобальное значение цифровой грамотности определяется тем, что данный вид грамотности имеет отношение не только ко всем уровням образования, практически к любой профессиональной деятельности, но, по сути, становится одним из ключевых факторов социальной интеграции и областью государственного регулирования [Reedy, Parker 2018]. Существующие методики обучения цифровой грамотности направлены на формирование у индивида способности использовать информационные и коммуникационные технологии для поиска, оценки, создания и передачи информации [McKee-Waddell 2015]. Цифровая грамотность также предполагает наличие способности полноценно взаимодействовать со СМИ, соотносить цифровой контент с событиями собственной жизни посредством моделей взаимодействия с цифровыми средами: текстовое участие, кодирование, текстовый анализ и текстовое использование [Hinrichsen, Coombs 2014].

¹¹ Индикаторы цифровой экономики: 2017: статистический сборник / под ред. Л.М. Гохберга, Е.Н. Занозинной, Я.И. Кузьминова, К.Э. Лайкама. М.: НИУ ВШЭ, 2017.

¹² Индикаторы цифровой экономики: 2018: статистический сборник / под ред. Л.М. Гохберга, Я.И. Кузьминова, М.А. Сабельниковой. М.: НИУ ВШЭ, 2018.

¹³ Цифровая экономика: 2020: краткий статистический сборник / под ред. Л.М. Гохберга, Е.Ю. Кислякова, Я.И. Кузьминова, М.А. Сабельниковой. М.: НИУ ВШЭ, 2020.

Наряду с цифровой грамотностью в поле зрения исследователей попадают и вопросы описания очертаний цифровых компетенций. В мировой практике работы государственных служб компетентностный подход принят в качестве основы повышения эффективности труда, ответственности служащих. В Российской Федерации в нормативных документах используется категория «профессиональная компетенция», однако для непосредственного формирования перечня компетенций отдельных категорий служащих требуется методологическая основа и значительная аналитическая работа. Внедрение цифровых инструментов в государственном управлении обуславливает необходимость трансформации профессиональных компетенций и квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы [Васильева и др. 2018].

Использование возможностей информационно-коммуникационных технологий является драйвером повышения эффективности государственного управления. В большинстве органов государственной власти осуществляется внедрение и активное использование цифровых технологий в основные процессы: созданы государственные информационные системы, увеличивается доля внутриведомственного и межведомственного электронного документооборота.

Важнейшим аспектом развития цифровой экономики является управление данными [Попов, Семячков 2018]. В связи с этим на государственном уровне инициировано введение нормативно-правовой базы, регламентирующей создание механизмов для информатизации и автоматизации процессов управления. Разработана нормативная правовая документация по созданию национальной системы управления данными: в 2019 году распоряжением Правительства Российской Федерации утверждена Концепция создания и функционирования национальной системы управления данными. Предполагается, что национальная система управления данными позволит автоматизировано собирать и использовать государственные данные, повысит доступность государственных данных, обеспечит их полноту, актуальность и безопасность.

В 2018 году Министерство экономического развития РФ опубликовало проект рекомендаций по функциям руководителей компаний по цифровой трансформации, определив в качестве их основных задач разработку стратегических документов в сфере цифровой трансформации организации; организацию перехода к управлению на основе данных (data-driven decision management — DDDM); внедрение механизмов управления данными; организацию работы центра компетенций; курирование работы проектного офиса¹⁴.

¹⁴ Рекомендации о функциях и полномочиях руководителей компаний по цифровой трансформации // Министерство экономического развития РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/about/structure/depino/201805046> (дата обращения: 10.12.2020).

В 2018 году Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации разработаны «Методические рекомендации по цифровой трансформации государственных корпораций и компаний с государственным участием», в которых описан порядок разработки и актуализации стратегии цифровой трансформации, включающей создание модели цифровых компетенций и организацию кадрового обеспечения цифровой трансформации госкомпании, оценку потребности в кадрах¹⁵.

Внедрение любой новации предполагает перестройку производственных процессов и может быть связано с противодействием консервативно настроенных работников. В связи с этим целесообразно организовать управление программой цифрового перехода, создать дополнительные механизмы координации внутри объекта трансформации. Именно поэтому крупные корпоративные структуры вводят новые должности для менеджеров, отвечающих за внедрение цифровых технологий: директор по цифровым технологиям (Chief Digital Officer — CDO), директор по данным (Chief Data Officer — CDO).

В обязанности Chief Digital Officer включают анализ влияния мировых технологических трендов (расширение мобильных сервисов, совершенствование цифрового партнерства и т.п.) на цифровую трансформацию организации; формулирование цифровой стратегии организации и вовлечение всех сотрудников в воплощение этой концепции; поддержание связи с экспертным сообществом; организация взаимодействия структурных подразделений при реализации цифровой стратегии организации; проведение экспериментов по внедрению цифровых технологий и анализ результатов внедрения.

В обязанности Chief Data Officer включают формулирование концепции управления корпоративными данными; обеспечение качества данных; взаимодействие с руководством компании и владельцами данных для корпоративного управления данными; разработка правил доступа к данным; организацию повышения квалификации сотрудников для оптимального использования данных; корпоративную поддержку различных поставщиков программного обеспечения.

Таким образом, функционал директора по цифровым технологиям (Chief Digital Officer) в большей степени ориентирован на стратегическое управление, а директор по данным (Chief Data Officer) решает вопросы тактического характера.

¹⁵ Методические рекомендации по цифровой трансформации государственных корпораций и компаний с государственным участием (с изменениями на 17 ноября 2020 года) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/565890783> (дата обращения: 10.12.2020).

В государственном управлении основными направлениями использования технологий работы с большими данными являются:

- стратегическое управление — использование большого объема агрегированных показателей для обоснованного долгосрочного планирования, создания современной системы управления изменениями, обеспечения контроля за реализацией стратегических приоритетов;
- организационное развитие — внедрение технологий работы с большими данными в рабочие процессы госслужащих различных органов государственной власти и создание информационных систем межведомственного взаимодействия, внедрение программных продуктов, обеспечивающих возможность оценки и корректировки хода процесса государственного управления;
- кадровая политика — создание обширных баз данных, содержащих сведения о кадровом потенциале органов государственного управления, внедрение практик сбора данных для управления персоналом, планирование индивидуальных траекторий профессионального развития, формирование необходимой конфигурации компетенций госслужащего.

Технологический прогресс оказывает влияние на содержание трудовых функций государственных гражданских служащих и изменяет перечень требований, которые предъявляются к их компетенциям. С учетом специфики управления в органах государственной власти разработана компетентностная модель для специалистов Chief Data Officer, отвечающих за внедрение цифровых технологий (Таблица 5).

Таблица 5. Компетентностная модель директора по данным (Chief Data Officer) в органах государственной власти¹⁶

№	Компетенция CDO	Содержание компетенции
1.	Поиск данных	Поиск, сбор, обработка, систематизация, анализ информации для решения профессиональных задач в сфере государственного управления.
2.	Аудит данных	Обследование структурного подразделения с целью выявления соответствия системы организации управления данными потребностям управленцев. Оценка качества, полноты, непротиворечивости собираемых и обрабатываемых данных. Формулирование требований к форматам данных.
3.	Очистка данных	Использование методов очистки данных с целью исключения факторов, снижающих их качество. Выделение чистых данных и данных высокого качества.
4.	Интеграция данных	Проектирование в структурном подразделении информационных процессов, потоков на основе имеющихся данных и моделирование структуры данных.
5.	Верификация данных	Проверка соответствия состава имеющихся данных решаемым задачам
6.	Предметная аналитика	Использование аналитических подходов к управлению данными. Выявление информационных потребностей пользователей при проведении обследования структурного подразделения. Применение методов анализа прикладной области. Участие в реинжиниринге информационных процессов.
7.	Построение дэшборда для данных структурного подразделения	Выявление ключевых показателей эффективности деятельности структурного подразделения и данных, отражающих их состояние. Формирование требований к агрегированным показателям. Интерпретация и визуализация отобранных данных.
8.	Разработка стратегии управления данными	Анализ организационной среды структурного подразделения, выявление ее ключевых элементов. Анализ внешней среды. Разработка стратегического плана по управлению данными в структурном подразделении. Разработка механизма контроля и оценки эффективности выполнения стратегии управления данными.

Для принятия управленческих решений важно иметь актуальную достоверную информацию в режиме реального времени. Для этого можно использовать современные средства визуализации данных в виде дэшборда — цифрового диспетчерского пункта, призванного помочь специалистам быть проактивными, эффективными за счет визуализированной на одном экране информации, сгруппированной по смыслу и представляющей данные о текущем состоянии ресурсов и объектов, об отклонениях показателей, статусе объектов управления.

¹⁶ Составлено автором по: Рекомендации о функциях и полномочиях руководителей компаний по цифровой трансформации // Министерство экономического развития РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/about/structure/depino/201805046> (дата обращения: 10.12.2020).

Формирования указанных компетенций в субъекте РФ можно осуществлять на реальных данных посредством реализации образовательных пилотных проектов в условиях действующих органов государственного управления. Для реализации подобного проекта в Рязанской области, например, была разработана образовательная программа, направленная на внедрение в деятельность органов исполнительной власти региона управленческих компетенций, основанных на данных.

Апробация компетентностной модели при подготовке кадров для работы с большими данными в сфере государственного управления

В рамках проекта «Цифровая трансформация региона» в 2019 и 2020 годах в Рязанской области АНО «Цифровой регион» при поддержке Правительства Рязанской области реализован проект по подготовке специалистов для цифровой трансформации регионального государственного управления — «Школа CDO».

Проведено обучение по программе «Управление, основанное на данных — Chief Data Officer в органах власти» на основе описанной выше компетентностной модели CDO. В реализации трех учебных блоков были задействованы преподаватели образовательных организаций высшего образования, представители организаций различных форм собственности (Рисунок 3).

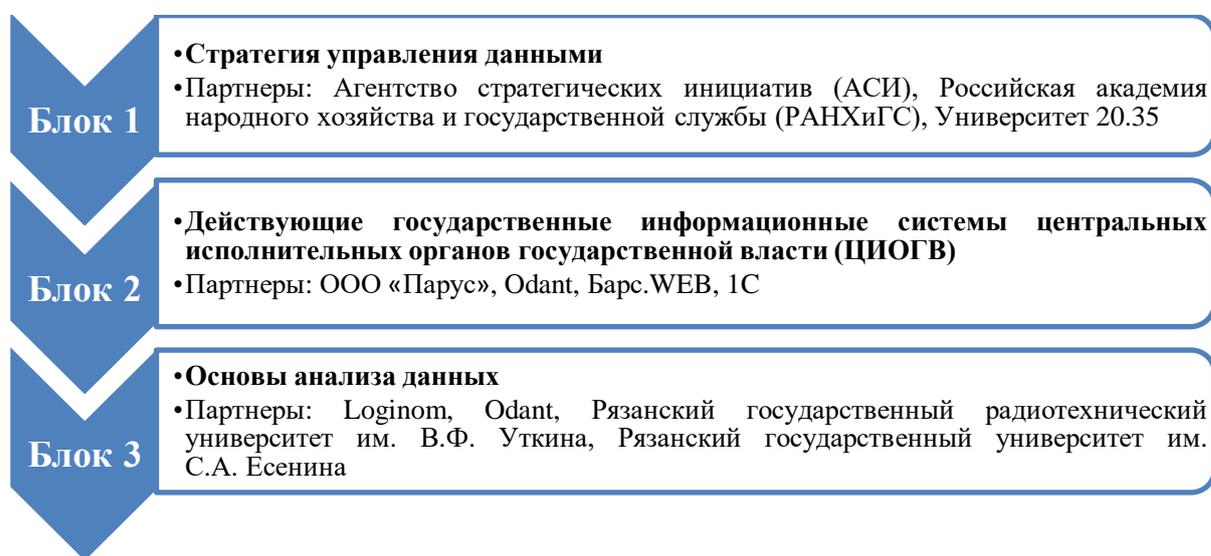


Рисунок 3. Партнеры, участвующие в реализации регионального проекта «Школа CDO»¹⁷

¹⁷ Составлено автором по данным образовательной программы.

При наборе слушателей в «Школу CDO» заявления подали более 200 человек. После конкурсного отбора претендентов к обучению приступили 40 человек, в число которых вошли работники государственных промышленных и аграрных предприятий, представители региональных органов государственного управления, учреждений социального обеспечения, медицинских и образовательных организаций.

Образовательная программа проекта направлена на формирование у слушателей компетенций по решению практических управленческих задач на основе данных, изучение архитектуры активов данных организации, ознакомление с современными операционными моделями работы с данными, на формирование навыков сбора и хранения данных, разработки стратегии управления данными. В ходе первого дня обучения при рассмотрении темы «Роли данных в принятии управленческих решений» слушателям прочитала лекцию руководитель центра цифрового развития АНО «Агентство стратегических инициатив»; было проведено практическое занятие дизайнером креативных процессов Университета 20.35, на котором слушатели курса работали над формированием экосистемы данных для Рязанской области; управляющий партнер CDO Partners провел лекцию-интенсив, в ходе которой слушатели изучили структуру стратегии цифровой трансформации органов государственной власти.

После прохождения теоретического курса слушатели «Школы CDO» были направлены на двухмесячную стажировку в исполнительные органы государственной власти Рязанской области для получения практического опыта работы с большими объемами реальных данных. Стажировка начиналась с изучения принципов работы органа государственной власти и определения контекстной бизнес-логики. На основе данных, предоставленных министерствами Рязанской области, были сконструированы кейсы. Под руководством тьюторов и экспертов участники проекта учились подбирать данные, строить логические модели процессов, очищать данные, представлять результаты обработки данных в виде дэшбордов.

В ходе стажировки слушатели «Школы CDO» учились работать с большими объемами данных, выполняя следующие основные операции:

- поиск данных — определение источников и типов операционных данных;
- аудит данных — проверка их актуальности, достоверности и релевантности;
- очистка данных — фильтрация противоречивых, дублирующихся, пустых данных;

- интеграция — построение связей и зависимостей между данными на основании бизнес-правил предметной области;
- верификация — проверка построенной модели на соответствие предметной логике в части данных;
- предметная аналитика — построение необходимых аналитических форм и запросов для получения организационной модели системы поддержки принятия решений;
- построение дэшборда данных — выявление, проектирование и группировка ключевых показателей организации, которые подлежат отслеживанию в режиме реального времени;
- разработка стратегии управления данными — адаптация средств работы с данными к целям организации или структурного подразделения и планирование работы по поиску, обработке, представлению и хранению данных.

После прохождения стажировки полученные результаты, имеющие практическую значимость, могут быть рекомендованы к внедрению и служить основанием для принятия управленческих решений.

В 2019 году завершили обучение 25 человек, они презентовали групповые и индивидуальные проекты, работоспособные дата-модели. Выпускникам «Школы CDO» как профессионалам с набором полученных в ходе обучения компетенций (soft и hard skills) были предложены места для трудоустройства в министерствах региона и в АНО «Цифровой регион». Предполагается, что они как сотрудники подразделений по цифровой трансформации будут отвечать за разработку и реализацию стратегии цифровой трансформации региона, в том числе будут осуществлять формирование архитектуры работы с данными, разрабатывать процессы управления знаниями и процессы согласования бюджетов, формировать портфель цифровых сервисов и госуслуг.

В 2020 году прошли обучение 23 руководителя исполнительных органов государственной власти Рязанской области по программе профессиональной переподготовки «Руководитель цифровой трансформации региона». В ходе обучения формировались профессиональные компетенции госслужащих для работы с большими данными: управление информацией и данными, знание возможностей инструментов принятия решений на основе данных и искусственного интеллекта для цифровой

трансформации управленческих процессов и взаимодействия с гражданами. В программу обучения включены образовательные модули: «Организационная культура», «Креативность», «Коммуникативность», «Критичность», «Эмоциональный интеллект», «Клиентоцентричность».

В дальнейшем в Рязанской области планируется создание Центра компетенций в сфере цифровых технологий для обеспечения лидерства региона в управлении изменениями, связанными с внедрением цифровых технологий во все социально-экономические процессы. Обучение государственных гражданских служащих работе с большими данными позволяет создать условия для обеспечения человеческими ресурсами цифровой трансформации государственного управления, автоматизации процессов обработки информации и принятия решений в органах государственной власти.

Заключение

В результате анализа показателей цифровизации государственного управления выявлено, что с 2016 года число граждан, получивших государственные и муниципальные услуги в электронной форме, стало превышать число тех, кто получил госуслуги в традиционной форме. Динамично развиваются процессы, связанные с использованием в органах государственной власти информационных систем, обеспечивающих автоматизацию обработки баз данных.

Директор по данным (Chief Data Officer) в органах государственной власти — это руководитель, который обеспечивает создание и функционирование системы управления данными. Предполагается, что в рамках национального проекта «Цифровая экономика» по этому направлению пройдут повышение квалификации около 270000 человек до конца 2024 года.

Представленные в данной статье материалы могут стать основой для научных дискуссий по вопросам обеспечения кадрами субъектов РФ в условиях цифровизации. Они необходимы для определения направлений дальнейшего совершенствования подготовки кадров государственной гражданской службы.

Список литературы:

- Васильева Е.В., Пуляева В.Н., Юдина В.А. Развитие цифровых компетенций государственных гражданских служащих Российской Федерации // Бизнес-информатика. 2018. № 4(46). С. 28–42. DOI: <https://doi.org/10.17323/1998-0663.2018.4.28.42>.
- Глазьев С.Ю. О новой парадигме в экономической науке // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 56. С. 5–39. DOI: 10.24411/2070-1381-2016-00017.
- Дианова Е.М. Электронное правительство как механизм воздействия на транзакционные издержки в государственном секторе // Информационное общество. 2012. № 4. С. 34–41.
- Иванова М.В. Системы оценки цифровой трансформации государственного управления: сравнительный анализ российской и зарубежной практики // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 79. С. 246–270. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10058.
- Караковский К.А., Обухова Л.А. Управление профессиональным развитием государственных гражданских служащих в цифровой экономике // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2020. № 2. С. 56–60. DOI: 10.23672/SAE.2020.2.56073.
- Карпетян Н.С., Каунов Е.Н. Трансформация компетенций государственных служащих в условиях развития цифровых технологий // Креативная экономика. 2020. Т. 14. № 6. С. 993–1010. DOI: [10.18334/ce.14.6.110503](https://doi.org/10.18334/ce.14.6.110503).
- Кудина М.В., Сухарева М.А. Современное состояние непрерывного образования в экономике знаний // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 71. С. 285–306. DOI: 10.24411/2070-1381-2018-00113.
- Островский А.В., Кудина М.В. Новая парадигма образования в эпоху цифровой трансформации государства // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 78. С. 229–244. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10041.
- Попов Е.В., Семячков К.А. Инструментарий развития цифровых технологий в государственном секторе // Региональная экономика: теория и практика. 2018. Т. 16. № 7. С. 1320–1337. DOI: <https://doi.org/10.24891/re.16.7.1320>.
- Evans S.H., Clarke P. The Computer Culture. Indianapolis: White River Press, 1984.
- Hinrichsen J., Coombs A. The Five Resources of Critical Digital Literacy: A Framework for Curriculum Integration // Research in Learning Technology. 2014. Vol. 21. DOI: <https://doi.org/10.3402/rlt.v21.21334>.

McKee-Waddell S. Digital Literacy: Bridging the Gap with Digital Writing Tools // Delta Kappa Gamma Bulletin. 2015. Vol. 82. Is. 1. P. 26–31.

Reedy K., Parker J. Digital Literacy Unpacked. London: Facet Publishing, 2018. DOI: <https://doi.org/10.29085/9781783301997>.

Дата поступления: 15.12.2020

References:

Dianova E.M. (2012) The E-Government as a Mechanism to Exert an Impact on Transaction Cost in the Government Sector. *Informatsionnoye obshchestvo*. No. 4. P. 34–41.

Evans S.H., Clarke P. (1984) *The Computer Culture*. Indianapolis: White River Press.

Glazyev S.Yu. (2016) A New Paradigm of Economic Science. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 56. P. 5–39. DOI: 10.24411/2070-1381-2016-00017.

Hinrichsen J., Coombs A. (2014) The Five Resources of Critical Digital Literacy: A Framework for Curriculum Integration. *Research in Learning Technology*. Vol. 21. DOI: <https://doi.org/10.3402/rlt.v21.21334>.

Ivanova M.V. (2020) Assessment Systems for Government Digital Transformation: Comparative Analysis of Russian and International Practice. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 79. P. 246–270. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10058.

Karakovsky K.A., Obukhova L.A. (2020) Managing the Professional Development of Public Civil Servants in the Digital Economy. *Gumanitarnyye, sotsial'no-ekonomicheskiye i obshchestvennyye nauki*. No. 2. P. 56–60. DOI: 10.23672/SAE.2020.2.56073.

Karapetyan N.S., Kaunov E.N. (2020) Transformation of Public Officials' Competencies in the Context of Digital Technologies Development. *Kreativnaya ekonomika*. Vol. 14. No. 6. P. 993–1010. DOI: [10.18334/ce.14.6.110503](https://doi.org/10.18334/ce.14.6.110503).

Kudina M.V., Sukhareva M.A. (2018) The Current State of Lifelong Education in the Knowledge Economy. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 71. P. 285–306. DOI: 10.24411/2070-1381-2018-00113.

McKee-Waddell S. (2015). Digital Literacy: Bridging the Gap with Digital Writing Tools. *Delta Kappa Gamma Bulletin*. Vol. 82. Is. 1. P. 26–31.

Ostrovsky A.V., Kudina M.V. (2020) New Educational Paradigm in the era of State Digital Transformation. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 78. P. 229–244. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10041.

Popov E.V., Semyachkov K.A. (2018) Tools for the Development of Digital Technologies in the Public Sector. *Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika*. Vol. 16. No. 7. P. 1320–1337. DOI: <https://doi.org/10.24891/re.16.7.1320>.

Reedy K., Parker J. (2018) Digital Literacy Unpacked. London: Facet Publishing.
DOI: <https://doi.org/10.29085/9781783301997>.

Vasileva E.V., Pulyaeva V.N., Yudina V.A. (2018) Digital Competence Development of State Civil Servants in the Russian Federation. *Biznes-informatika*. No. 4(46). P. 28–42.
DOI: <https://doi.org/10.17323/1998-0663.2018.4.28.42>.

Received: 15.12.2020

Евтянова Д.В.

Искусственные нейронные сети как инструмент планирования экономического развития

Евтянова Дарья Вячеславовна — стажер-исследователь, кафедра стратегического планирования и экономической политики, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: evtyanova@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [5948-4701](#)

ORCID ID: [0000-0002-0658-2684](#)

Аннотация

Математические модели, имитирующие сети нервных клеток живых организмов, активно используются в целях прогнозирования, но имеют потенциал и с точки зрения планирования. Искусственные нейронные сети могут представлять интерес в качестве платформы управления экономическими процессами. В статье рассмотрена эволюция планирования экономического развития, исследованы возможности применения искусственных нейронных сетей в целях планирования с точки зрения экономической кибернетики. Автор опирается на определение плана как алгоритма действий, согласованных во времени и пространстве и способных трансформировать систему. В статье нейронные сети были сопоставлены с основными законами кибернетики, были разграничены разные типы нейронных сетей и проанализированы цели их использования. В результате анализа сделан вывод о том, что искусственные нейронные сети прямого распространения могут быть использованы только в целях прогнозирования, так как они дают статистический средневзвешенный результат, а не точные вычисления. Рекуррентные нейронные сети возможно использовать для «предплана» или индикативного планирования; возможно брать отдельные показатели и рассматривать их в динамике, но эта модель чревата диспропорциями и перекосами в производстве. Индикативное планирование уже неактуально в условиях сложных систем и многообразия рынка. Показано, что для директивного и стратегического планирования экономического развития необходим алгоритм с прямой и обратной связью и вычислительный аппарат, который возможен только в случае синтеза нейронных сетей и динамической модели межотраслевого-межсекторного баланса, разработанной Н.И. Ведугой.

Ключевые слова:

Планирование, цифровая экономика, государственное регулирование, искусственные нейронные сети, стратегическое планирование, макроэкономика.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-207-220

Evtyanova D.V.

Artificial Neural Networks as a Tool for Economic Development Planning

Daria V. Evtyanova — Research Assistant, Department of Strategic Planning and Economic Policy, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: evtyanova@mail.ru

ORCID ID: [0000-0002-0658-2684](#)

Abstract

Mathematical models that simulate the networks of nerve cells of living organisms are actively used for forecasting purposes, but they have the potential in terms of planning. Artificial neural networks may be of interest as a platform for managing economic processes. The article examines evolution of economic development planning, explores the possibilities of using artificial neural networks for planning purposes from economic cybernetics point of view. The author relies on the definition of a plan as an algorithm of actions coordinated in time and space, capable of transforming the system. Neural networks were compared with the basic laws of cybernetics in the article, different types of neural networks were demarcated and the purposes of their use were analyzed. It is concluded that feedforward artificial neural networks can only be used for forecasting purposes, since they give a statistical average weighted result, and not exact calculations. Recurrent neural networks can be used for “preplanning” or indicative planning. It is possible to take individual indicators and consider them in dynamics, but this model is fraught with disparities and distortions in production. The author concludes that indicative planning is no longer relevant in complex systems and market diversity. It is shown that the direct and feedback algorithm and the computing apparatus are necessary for directive and strategic planning of the economic development, this is possible only in the case of the synthesis of neural networks and the dynamic model of interbranch-intersectoral balance developed by N.I. Veduta.

Keywords

Planning, digital economy, government regulation, artificial neural networks, strategic planning, macroeconomics.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-207-220

Введение

Организация производства продукции и управления экономическими операциями — это сложный процесс, но применение искусственного интеллекта и автоматизация способны упростить процесс принятия решений. Стратегическое планирование — необходимый инструмент для выравнивания экономических пропорций и налаживания производственных цепочек связей между отраслями. Популярность искусственных нейронных сетей сегодня способна повлиять на выбор механизма планирования, его основу. В связи с чем крайне важно изучить возможности использования нейронных сетей с целью управления и использования в рамках стратегического планирования. Данная статья посвящена анализу искусственных нейронных сетей в контексте экономической кибернетики и дальнейшего использования этого инструмента для построения динамической модели межотраслевого баланса.

Эволюция планирования экономического развития

Для того чтобы понять, подходят ли искусственные нейронные сети для планирования, необходимо сначала определиться с понятиями. В российской и западной литературе зачастую под планированием понимается выстраивание цели и рациональное

распределение, а в ФЗ Российской Федерации «О стратегическом планировании»¹ понятие планирования не закреплено. Под планом чаще всего понимается документооборот и обозначение цели, то есть желаемого сценария развития.

Стратегическое планирование ориентировано на долгосрочную перспективу и определяет основные направления развития национальной экономики. Стратегический план — это алгоритм действий, согласованных во времени и пространстве [Ведута 2004]. В отличие от классического директивного плана (например, реализованного в СССР) стратегический в контексте киберсистемы делает упор на трансформацию системы и корректировку в режиме реального времени, то есть имитирует развитие реального объекта управления в виде алгоритмов и баланса, построенного на их основе. В отличие от директивного плана, реализованного в СССР, он может (и должен) составляться снизу из частных балансов. С учетом использования автоматизированной системы и знаний экономической кибернетики мы можем назвать стратегическое планирование не просто планом, а механизмом управления экономикой, так как на основе планов происходит постоянная трансформация системы и процесс принятия решений.

Эволюция планирования во многом связана с изменением орудий труда. Первые планы разрабатывались вручную, расчеты балансов осуществлялись людьми. Постепенно опыт планирования совершенствовался. Разработчики Государственной комиссии по электрификации России (ГОЭЛРО) считали, что важно рассчитывать экономические взаимосвязи на основе потребностей конечного потребителя в лице страны. Для всех уровней иерархии проводилось последовательное согласование показателей «затраты-выпуск», а также корректировки для отражения обратной связи с потребностями отраслей. Процесс итераций продолжался до тех пор, пока не выстраивался точный баланс, обеспечивающий реализацию целей государства. В соответствии с планом осуществлялось распределение финансовых потоков. Управляющий параметр плана — это инвестиции, что также не закреплено в федеральном законодательстве.

Ведута Е.Н. выделяет два противоположных подхода к составлению плана, и в зависимости от выбранного подхода осуществляется тот или иной тип планирования (Таблица 1).

¹ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 N 172-ФЗ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 26.06.2020).

Таблица 1. Подходы к составлению плана²

	Подход	
	Н.И. Бухарин, Н.Д. Кондратьев	Г.М. Кржижановский, С.Г. Струмилин
Роль государства	Корректировка негативных последствий и провалов рынка.	Управление экономическими взаимосвязями для выпуска необходимого объема продукции.
Понятие планирования	Планирование — прогнозирование будущего движения народного хозяйства на основе сложившихся тенденций.	Планирование — алгоритм трансформации системы посредством последовательного (итеративного) согласования показателей.
Цель планирования	Построение сценариев развития.	Выстраивание связей и имитация рынка.
Инструменты	Анализ, эконометрические модели и индикаторы направления инвестиций.	Баланс «затраты-выпуск» для распределения инвестиций.
Возможности корректировки плана	Ориентация на другой сценарий развития, перерасчет прогноза.	Возможно за счет итераций и принципа скользящего планирования.
Тип развития экономики	Циклический.	Пропорциональный.

Объективные экономические законы, описанные еще К. Марксом, должны были обеспечить базу для создания программного обеспечения. К сожалению, СССР пошел по другому пути: вместо изучения усложнившихся взаимосвязей в экономике Госплан начал наращивать математический аппарат. К 50-м гг. выросли объемы производства, а автоматизированная система управления, основанная на живом планировании, отсутствовала.

Весомый вклад сделали разработчики общегосударственной автоматизированной системы планирования (ОГАС) — В. Глушков, Н. Федосеев, А. Берг, Н. Федоренко, А. Китов. Они создали первые системы «саморазвития» компьютеров, заложив основу идеи самообучающейся системы, которую сейчас мы называем искусственным интеллектом; конструкторы создали множество технологий, которые актуальны и по сей день. Однако сама ОГАС провалилась из-за отсутствия экономико-математических алгоритмов на основе взаимосвязей, выделенных еще К. Марксом. ОГАС стала воплощением технической кибернетики без системы экономико-математических алгоритмов, повторяющих развитие объекта управления.

² Составлено автором по: Ведута Е. Планирование — это управление развитием, а не прогноз в условиях хаоса // Информационное агентство REGNUM [Электронный ресурс]. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2986073.html> (дата обращения: 26.06.2020).

Такая динамическая модель межотраслевого-межсекторного баланса (далее — МОСБ) была создана Н.И. Ведутой. Она представляет собой баланс [Ведута 1999], состоящий из четырех квадрантов и алгоритмов с прямой и обратной связью. Однако открытым остается вопрос выбора цифровой платформы для реализации модели.

Цифровая платформа должна отвечать определенным критериям, чтобы быть эффективной, а именно: эпистемологичности, компактности и простоте использования, безопасности, динамичности, сбалансированности [Евтянова 2017]. Критерии являются универсальными для любых цифровых платформ управления экономикой и планирования, по ним также можно оценивать эффективность работы цифровой платформы.

Стратегическое планирование с использованием знаний кибернетики позволяет создать систему, которая представляет собой сложную иерархию во времени (плановые периоды) и пространстве (от уровня страны, регионов до цеха и рабочего места). Требуется информация о текущем состоянии экономики страны, целевых показателях, которые не имеют отношения к статистике и прогнозированию. Совокупный межотраслевой-межсекторный баланс составляется на базе частных балансов регионов, которые, в свою очередь, основываются на балансах более низкого уровня. В этом смысле советское планирование времен И.В. Сталина, подчиняющее распределение инвестиций путем расчета баланса «затраты-выпуск», было более совершенным по сравнению со статистическими моделями, созданными гораздо позднее. Проблема была только в обработке колоссального объема данных, с чем сейчас легко справится любой компьютер.

Одной из платформ, представляющих интерес для реализации стратегического планирования, являются искусственные нейронные сети.

Возможности искусственных нейронных сетей

Нейронные сети — это математические модели, имитирующие сети нервных клеток живых организмов. В основе лежат каналы передачи импульса, места контакта нейронов — синапсы (термин был предложен в 1897 году Ч.С. Шеррингтоном, лауреатом Нобелевской премии 1932 года).

Нейронные сети отличаются от традиционных математических моделей возможностью обучения, что представляет огромный потенциал для использования в целях планирования и прогнозирования. На данном этапе сети уже используются для последнего, но с точки зрения экономического планирования и управления экономикой мы сталкиваемся со множеством проблем. И первая из них — это трактовка терминов, ведь под управлением часто понимается анализ и синтез, а не алгоритм, меняющий окружающую среду и объект.

Использование нейронных сетей в целях стратегического планирования практически не изучено отечественными и иностранными учеными в контексте экономической кибернетики. Все научные работы не исследуют возможность внедрения базы в виде объективных экономических законов, изложенных языком математических алгоритмов. Из немногочисленных работ исследователей, которые рассматривали корреляцию нейронных сетей и планирования в широком смысле слова, можно выделить работы К.Х. Зоидова, С.В. Пономаревой, Д.И. Серебрянской [Зоидов и др. 2018], а также В.М. Пономарева, С.В. Пономаревой, А.А. Жигита [Пономарев и др. 2019]. Последние авторы в своей статье, посвященной использованию нейронных сетей в ракетно-космической промышленности РФ, делают выводы, что активное внедрение искусственного интеллекта важно для ракетно-космической отрасли для поддержания лидирующей позиции в мире [Там же, 134].

За счет возможности обучения нейронные сети идеально использовать для диагностики как в медицине, так и в процессе анализа экономической безопасности. Реагируя на входящие сигналы, сети сами настраиваются и выдают результат сопоставления с прецедентами, высчитывая средневзвешенную алгебраической суммы. Нейроны воспринимают информацию, несмотря на шум и сложности восприятия входящих данных.

Интерес для планирования искусственные нейронные сети представляют в силу того, что способны оперировать большими объемами информации, выявлять сложные взаимосвязи, анализировать входные данные и делать обобщение.

Российские исследователи Н.Ю. Лукьянова, Л.Ю. Щербинина, С.Е. Мазанова, Н.Е. Кубина [Лукьянова и др. 2019] видят в нейронных сетях большой потенциал для использования. Технология отлично подходит для классификации, распознавания объектов, оценки состояния среды и составления прогнозов. Перечисленные ученые считают перспективным использование нейромоделирования с целью прогнозирования для решения задач национальной экономики и управления. Однако именно с управлением связана основная проблема. Как составляющая процесса принятия решения нейронная сеть должна иметь обратную связь и давать не средневзвешенное решение, а оптимальное для конкретной ситуации, полностью просчитанное на базе используемых показателей.

В своем стандартном виде нейронная сеть не может быть инструментом управления, а соответственно, и планирования. Модель не может составить конкретный план, расписанный по шагам, с заданными параметрами времени и исполнителей.

То, что мы получаем на выходе от нейронных сетей, — это приблизительный прогноз, на который можно опираться, продолжая «ручное управление», и несбалансированное распределение инвестиций, если речь идет о национальной экономике.

Возможности использования нейронных сетей в целях планирования были рассмотрены в статье М.Ф. Степанова [Степанов 2004]: автор приводит две теоремы, в рамках первой подсистемы искусственного интеллекта допускают параллельное решение подзадач, а во второй каждый решающий орган подсистемы допускает параллельное решение задач на каждом из уровней представления знаний. Автор считает, что такие возможности предоставляет именно искусственная планирующая нейронная сеть, которая осуществляет процесс решения задачи за счет синхронизации между архивной сетью и решающей, в ходе которого вырабатывается план действий. Конечным результатом является гарантированное число шагов, которое необходимо для решения задачи, либо отказ из-за отсутствия решения. Как показывает ученый, система идеально функционирует для анализа и синтеза. Но главная проблема кроется в том, что для реального процесса управления этого недостаточно. Если речь идет о сложных экономических системах, то здесь необходим расчет конкретных показателей и их корректировка. И если сеть занимается таким видом деятельности, ориентированным на анализ и синтез, то уже не может называться планирующей, максимум — аналитической.

Виды сетей и цели их использования

При создании нейронной сети с целью планирования экономического развития можно задать необходимые ограничения, а экспертные знания создадут структуру, имитирующую развитие реального объекта управления.

Так, например, отечественный исследователь Б.А. Фролов предлагает³ осуществлять процесс планирования в фирмах в интегрированной структуре на основе нейронных сетей. В основе сети лежит иерархия показателей, и на основе анализа финансового состояния компании строится схема взаимосвязи, устанавливаются пороговые величины, обеспечивающие сбалансированность. Результат — создание экономической модели системы. Однако без конкретных показателей на выходе модель остается лишь мертвой эконометрической системой, не отражающей развитие реального объекта. На выходе мы получаем статистику и границы (результат в виде диапазона), на которые предприятие может опираться в дальнейшей деятельности, а не конкретный план действий на основе баланса и траекторию направления инвестиций.

³ Фролов Б.А. Система планирования в интегрированной структуре на основе нейронных сетей: дисс... канд. эконом. наук. М., 2005.

Простые искусственные нейронные сети невозможно использовать в целях планирования. Представляя собой статистические системы, они не могут решать задачи, точно вычислять и делать конкретные выводы.

В основе нейронных сетей лежат алгоритмы с формулировкой «если... то...». Нейронные сети прекрасно справляются с классификацией, поиском нужного образца в пересекающихся множествах и соотносением с классом. Многослойные сети способны определять характеристики свойств, нелинейные зависимости и многое другое в зависимости от созданных классов. Искусственные нейронные сети прямого распространения можно назвать статистическими.

Многоуровневые сети с программным комплексом позволяют проводить более точные вычисления и предоставлять в виде результата схему шагов [Степанов 2004], но они несовершенны именно с точки зрения экономического планирования. Так, например, А.В. Курдюков и А.Н. Рябов рассматривают возможности планирования на основе нейронных сетей, выделяя необходимость обрабатывать входные и выходные данные: входные данные предлагается масштабировать, выравнивая диапазоны изменения величин в определенном интервале [Курдюков, Рябов 2017]. Проблема заключается в том, что полученная модель опять же является статистической и результат — это лишь ориентир и прогноз.

Ранее такие статистические модели уже были тщательно изучены многими отечественными исследователями (например, в рамках разработки экономико-математической модели Центрального экономико-математического института РАН (ЦЭМИ РАН) для совершенствования советского типа планирования). К главным недостаткам таких моделей можно отнести двойной счет (если говорить о расчете показателей баланса, то это приводит к завышению оценки валового продукта), отсутствие показателя времени (он подключился только в кинематических моделях, например в динамической модели межотраслевого баланса НИЭИ Госплана СССР) или наличие временного лага, отсутствие целевой функции и возможности исследовать взаимодействие внутренних элементов системы [Ведута 2016].

Проблема заключается в том, что выходные данные нейронных сетей прямого распространения являются статистическим обобщением. Закономерности позволяют планировать, это означает, что нейронная сеть для составления конкретного баланса «затраты-выпуск» должна иметь математические алгоритмы с прямой и обратной связью, а не только статистические данные на основе классификации. Обычную нейронную сеть из пары уровней можно использовать только для прогноза.

Наращивание таких нейронных сетей ведет к увеличению информационных баз данных, которые не управляют процессами, а лежат мертвым грузом. Многоуровневые сети можно эффективно использовать в аналитических целях, но не для управления. За счет своего статического характера они вырабатывают лишь одну совокупность выходных значений, без учета предыдущего и будущего состояния системы (объекта управления). Таким образом, можно сделать вывод, что нейронные сети без обратной связи как отдельный класс нельзя использовать в целях планирования.

Сложная многослойная нейронная сеть с рекуррентной обратной связью может работать отдельно и служить «предпланом», основой для расчета основного плана с траекторией развития либо стать частью системы автоматизированного управления. Ее преимущество заключается в том, что выходные данные зависят от предыдущих вычислений, присутствует «память» и параметр времени.

Так, А.В. Озеров [Озеров 2019] рассматривает возможность применения нейронных сетей для планирования боевых действий авиации. С помощью искусственных сетей возможно найти оптимальное распределение ударов, рациональные маршруты и многое другое. В итоге оперативных вычислений мы получаем средневзвешенные показатели, которые имеют не критичное отклонение. Однако наличие отклонений говорит нам о том, что это было не «живое планирование» с директивой и пропорциональной трансформацией системы, а индикативное. Именно такой тип планирования возможен с многоуровневыми динамическими нейронными сетями, например сетью Хопфилда.

Рекуррентные нейронные сети возможно использовать для индикативного планирования, которое не предполагает жесткие рамки. Возможно брать отдельные показатели и рассматривать их в динамике, но эта модель чревата диспропорциями и перекосами в производстве. В современном мире индикативное планирование уже не может охватить все разнообразие рынка и показателей для составления плана [Евтянова 2018]. Отсутствие баланса грозит кризисным циклическим развитием.

Огромное преимущество нейронных сетей в том, что они могут оперировать большими объемами переменных и вычленять нелинейные зависимости. Но система работает как черный ящик (по аналогии с мозгом), и без точного понимания внутренних процессов планирование и управление невозможны.

Планирование на основе нейронных сетей

Для начала необходимо рассмотреть применение нейронных сетей в рамках принципов экономической кибернетики. Закон необходимого разнообразия У.Р. Эшби [Эшби 1959] гласит, что в систему должно входить необходимое разнообразие сценариев и возможных состояний, элементов и критериев. Система должна обладать достаточной информацией о развитии реального объекта управления. Результатом управления должно стать снижение неопределенности, и с этой задачей нейронные сети способны эффективно справиться.

Закон эмерджентности и принцип внешнего дополнения делают упор на то, что система должна функционировать с учетом и глобальной цели, и локальных задач, элементы могут вступать в противоречие, могут появляться неучтенные факторы, и для эффективного функционирования необходимо закладывать резервы для компенсации внешних воздействий. Так как нейронные сети представляют собой статистические модели, они не способны на это: на выходе мы получаем арифметическую среднюю взвешенную, а не конкретные показатели трансформации системы, и, соответственно, алгоритм не подсчитывает резервы. То же относится и к принципу выбора решения, когда на выходе мы должны получить один оптимальный план действий, а не среднюю взвешенную или вариации.

Согласно фундаментальному закону кибернетики — закону обратной связи — выходные данные с помощью канала обратной связи должны поступать на вход и подвергаться корректировкам. Для эффективного управления и планирования сеть необходимо замкнуть, чтобы соблюдалось единство плана и отчета.

Что касается принципа декомпозиции, то он прекрасно применим к нейронным сетям, которые состоят из иерархии и слоев. Классы и ранжирование позволяют вычленять меры по последовательному устранению перекосов в производстве.

Все законы кибернетики связаны и взаимообусловлены, соответственно, для создания эффективной системы управления необходимо, чтобы они все выполнялись.

У нейронных сетей есть существенные недостатки, которые мешают осуществлению планирования, однако их возможно исправить со временем. Во-первых, нейронные сети обладают экспоненциальным ростом времени вычисления (чем больше нейронов, тем медленнее процесс обучения [Круглов, Борисов 2001]). Во-вторых, для функционирования сложных и многоуровневых динамических систем требуется большое количество памяти. В-третьих, заранее сложно сказать, какая сложность и архитектура системы требуются для решения задач.

Для создания классов в целях планирования необходимо использовать систему показателей, которая будет объективно отображать реальный процесс, а для качественной классификации нужны точные и качественные данные, иначе возможны ошибки (например, с текущей системой показателей Всемирного банка, ООН, МВФ и других организаций составить реалистичный межотраслевой баланс невозможно).

Без типизации и четко прописанных алгоритмов сети выдают только приблизительный средневзвешенный ответ (именно поэтому они используются пока только для прогнозов) по аналогии с мозгом человека, который обращается к памяти, анализирует прошлые события и принимает взвешенное решение. В памяти могут просто не содержаться сценарии, которые имеют более существенный вес.

Нейронная сеть по аналогии с мозгом представляет собой черный ящик, в который поступают сигналы. Эти сигналы сопоставляются с хранящейся информацией и получают идентификацию. Но сам принцип черного ящика не очень сопоставим с законами кибернетики.

Проведем мысленный эксперимент: искусственная нейронная сеть является многоуровневой и соответствует всем принципам экономической кибернетики, для составления динамической модели межотраслевого-межсекторного баланса необходимо заложить точные математические уравнения с прямой и обратной связью. В рамках реализации модели необходимо учесть следующее: принцип оптимизации (максимизации роста общественной полезности), принцип эффективности капитальных вложений и закона экономии времени, принцип сбалансированности и пропорционального развития экономики. На выходе нейронная сеть должна давать симметричную таблицу «затраты-выпуск». Все то же самое мы можем получить при использовании МОСБ [Ведута 1999]. Так как обучение и внедрение нейронных сетей — процесс очень длительный и затратный, возникает вопрос: насколько это необходимо для экономического развития?

В 70-х гг. прошлого века были разработаны модели с мультивложенными обратными связями, что дало различные возможности для управления динамическими системами, однако экономические знания в них никто не вложил. Рекуррентные нейронные сети представляют огромный потенциал для «живого» планирования, но в первую очередь они требуют базы в виде экономико-математических алгоритмов, описывающих объективные законы трансформации объекта управления.

Заключение

Геополитическая турбулентность толкает государства к решительным действиям и активному поиску новой модели устойчивого развития. Цифровые технологии будут определять, кто станет лидером, а кто займет догоняющую или подчиняющуюся позицию.

Переход к стратегическому планированию — это решающий вопрос для бескризисного развития России. От выбора траектории развития будет зависеть как суверенитет государства, так и благосостояние граждан. Эконометрические модели являются устаревшим инструментом, использование методов статистики для управления очень ненадежно в текущих условиях. Мир меняется очень стремительно, и цифровая платформа управления должна функционировать в режиме реального времени.

Использование нейронных сетей не способно обеспечить устойчивость и баланс на данном этапе мирового развития, управлять реальными экономическими процессами, но в то же время нельзя отказываться от этого эффективного инструмента анализа.

Путем преобразований и обучения рекуррентных динамических нейронных сетей можно получить синтезированную модель, которая сможет стать основой цифровой платформы управления экономикой. На текущем этапе развития искусственные нейронные сети представляют большой интерес для обработки больших данных и подготовки базы данных для построения межотраслевого баланса и «предплана», но никак не заменяют МОСБ. Именно это важно учитывать при выработке цифровых стратегий государства и определении объектов финансирования.

Список литературы:

Ведута Е.Н. Межотраслевой-межсекторный баланс: механизм стратегического планирования экономики. М.: Академический проспект, 2016.

Ведута Е.Н. Стратегия и экономическая политика государства. М.: Академический проспект, 2004.

Ведута Н.И. Социально эффективная экономика. М.: Издательство РЭА, 1999.

Евтянова Д.В. Государственный дирижизм на основе индикативного планирования как концепция устойчивого экономического развития // Устойчивое развитие российской экономики. Сборник статей по материалам V Международной научно-практической конференции / Под ред. М.В. Кудиной, А.С. Воронова. М.: КДУ, Университетская книга, 2018. С. 271–279.

Евтянова Д.В. Критерии создания цифровых платформ управления экономикой // Экономические системы. 2017. Т. 10. № 3(38). С. 54–58.

Зоидов К.Х., Пономарева С.В., Серебрянский Д.И. Стратегическое планирование и перспективы применения искусственных нейронных сетей в нефтегазовой отечественной промышленности // Региональные проблемы преобразования экономики. 2018. № 9(95). С. 15–24.

Кордюков А.В., Рябов А.Н. Методы искусственного интеллекта в задачах планирования производства // Вестник Рыбинской государственной авиационной технологической академии им. П.А. Соловьева. 2017. № 2(41). С. 332–336.

Круглов В.В., Борисов В.В. Искусственные нейронные сети. Теория и практика. М.: Горячая линия. Телеком, 2001.

Лукьянова Н.Ю., Щербинина Л.Ю., Мазанова С.Е., Кубина Н.Е. Нейромоделирование в цифровой экономике: управление инновациями // Управление инновациями: вызовы и возможности для отраслей и секторов экономики / Под ред. А.В. Сербулова. Калининград: Издательство Балтийского федерального университета им. И. Канта, 2019. С. 154–161.

Озеров А.В. Применение технологий искусственного интеллекта в целях планирования боевых действий группировки авиации // Воздушно-космические силы. Теория и практика. 2019. № 9. С. 21–26.

Пономарев В.М., Пономарева С.В., Жигит А.А. Стратегическое планирование, адаптация и применение искусственных нейронных сетей в ракетно-космической промышленности Российской Федерации // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. № 5-1. С. 128–135.

Степанов М.Ф. Нейронные сети для планирования решения задач теории автоматического управления // Проблемы управления. 2004. № 2. С. 66–71.

Эшби У.Р. Введение в кибернетику. М.: «Иностранная литература», 1959.

Дата поступления: 29.10.2020

References:

Ashby W.R. (1959) Introduction to Cybernetics. Moscow: Inostrannaya literature.

Evtyanova D.V. (2017) The Criteria for the Creation of Digital Economic Management Platforms. *Ekonomicheskiye sistemy*. Vol. 10. No. 3(38). P. 54–58.

Evtyanova D.V. (2018) Gosudarstvennyy dirizhizm na osnove indikativnogo planirovaniya kak kontseptsiya ustoychivogo ekonomicheskogo razvitiya [State dirigisme based on the indicative planning as a strategy of sustainable economic development]. *Ustoychivoye razvitiye rossiyskoy ekonomiki. Sbornik statey po materialam V Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy*

konferentsii. Ed. by M.V. Kudina, A.S. Voronov. Moscow: KDU, Universitetskaya kniga. P. 271–279.

Kordyukov A.V., Ryabov A.N. (2017) Artificial Intelligence Methods and Production Planning Problems. *Vestnik Rybinskoy gosudarstvennoy aviatsionnoy tekhnologicheskoy akademii im. P.A. Solov'yeva*. No. 2(41). P. 332–336.

Kruglov V.V., Borisov V.V. (2001) *Iskusstvennye nejronnye seti. Teoriya i praktika* [Artificial neural networks. Theory and practice]. Moscow: Goryachaya liniya. Telekom.

Lukyanova N.Y., Shcherbinina L.Y., Mazanova S.E., Kubina N.E. (2019) Neuromodation in the Digital Economy: Innovation Management. *Upravleniye innovatsiyami: vyzovy i vozmozhnosti dlya otrasley i sektorov ekonomiki*. Ed. by A.V. Serbulova. Kaliningrad: Izdatel'stvo Baltiyskogo federal'nogo universiteta im. I. Kanta. P. 154–161.

Ozerov A.V. (2019) Artificial Intelligence Technologies Application for the Aviation Grouping Combat Actions Planning. *Vozdushno-kosmicheskiye sily. Teoriya i praktika*. No. 9. P. 21–26.

Ponomarev V.M., Ponomareva S.V., Zhigit A.A. (2019) Strategic Planning, Adaptation and Application of Artificial Neural Networks in the Rocket-Space Industry of the Russian Federation. *Vestnik Altayskoy akademii ekonomiki i prava*. No. 5-1. P. 128–135.

Stepanov M.F. (2004) Neuron Networks for Planning the Solution of Automatic Control Theory Problems. *Problemy upravleniya*. No. 2. P. 66–71.

Veduta E.N. (2004) *Strategiya i ekonomicheskaya politika gosudarstva* [Strategy and economic policy of the state]. Moscow: Akademicheskij prospekt.

Veduta E.N. (2016) *Mezhotraslevoy-mezhsektornyy balans: mekhanizm strategicheskogo planirovaniya ekonomiki* [Interbranch-intersectoral balance: the mechanism of strategic economic planning]. Moscow: Akademicheskij prospekt.

Veduta N.I. (1999) *Sotsial'no effektivnaya ekonomika* [Socially efficient economy]. Moscow: Izdatel'stvo REA.

Zoidov K.K., Ponomareva S.V., Serebryanskiy D.I. (2018) Strategic Planning and Prospects of Using Artificial Neuron Networks in the Domestic Oil and Gas Industry. *Regional'nyye problemy preobrazovaniya ekonomiki*. No. 9(95). P. 15–24.

Received: 29.10.2020

Корецкий А.С.

Принципы формирования цифровой экосистемы управления процессами на основе бизнес-модели

Корецкий Александр Сергеевич — ведущий специалист, НИИ Социальных Систем при МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: niisskor@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: [2041-3992](#)

ORCID ID: [0000-0002-1369-6516](#)

Аннотация

Изменения, происходящие в экономике в последние десятилетия, непосредственно связаны с Индустрией 4.0 (Industry 4.0), или так называемой Четвертой промышленной революцией. Не оспаривается тот факт, что дальнейшее социально-экономическое развитие общества будет основано на цифровых технологиях, а сама экономика будет стремиться к максимальной цифровизации. В связи с этим поиск форм, методов и путей наиболее рационального (революционного или эволюционного) преобразования хозяйствующих субъектов (предприятий различных форм собственности) представляется целесообразным и актуальным. В статье рассматриваются вопросы цифровой трансформации предприятий, основой и залогом успеха проведения которой является создание единого информационного пространства (ИТ-экосистемы); анализируются условия, при которых целесообразно проведение цифровой трансформации, и дается обоснование необходимости ее практической реализации только при наличии новой бизнес-модели, детально описывающей процессы и правила взаимодействия предприятия и потребителей, определяющей средства и методы коммуникации. В результате анализа показано, что основой бизнес-модели являются цифровые двойники объектов и процессов, позволяющие с заданной точностью осуществлять планирование, прогнозирование событий, контроль за ними и управление; обосновано, что цифровая трансформация обеспечивает существенное повышение производительности и эффективности за счет замыкания контура «эффективность — надежность — безопасность — управление» бизнес-процессов производственной, операционной и коммерческой деятельности в рамках новой бизнес-модели цифрового предприятия. В заключении приводятся рекомендации по формированию системы управления бизнес-процессами.

Ключевые слова

Бизнес-модель, инновации, планирование ресурсов, трансформация, управление проектами, цифровое предприятие, цифровая экономика, экосистема.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-221-240

Koretsky A.S.

Principles of Forming Digital Ecosystem of Process Management Based on Business Model

Alexander S. Koretsky — Leading specialist, Research Institute of Social Systems at Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: niisskor@gmail.com

ORCID ID: [0000-0002-1369-6516](#)

Abstract

The changes taking place in the economy in recent decades are directly related to Industry 4.0 (Industry 4.0) or the so-called Fourth industrial revolution. It is not disputed that the further socio-economic development of society will be based on digital technologies, and the economy itself will strive for maximum digitalization. In this regard, the search for forms, methods and ways of the most rational (revolutionary or evolutionary) transformation of economic entities

(enterprises of various forms of ownership) seems appropriate and relevant. The article discusses the issues of enterprises digital transformation, the basis and key to the success of which is the creation of a single information space (IT ecosystem). The conditions under which it is advisable to carry out digital transformation are considered and a justification is given for the need for its practical implementation only in the presence of a new business model that describes in detail the processes and rules of interaction between the enterprise and consumers, which determines the means and methods of communication. It is shown that the basis of the business model is the digital twins of objects and processes, which allow planning, forecasting, monitoring and managing events with a given accuracy. The understanding is given that digital transformation provides a significant increase in productivity and efficiency by closing the loop «efficiency — reliability — safety — management» of business processes of production, operational and commercial activities within the new business model of a digital enterprise. In the conclusion recommendations are given for the formation of a business process management system.

Keywords

Business model, digital economy, digital enterprise, ecosystem, innovation, project management, resource planning, transformation.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-221-240

Введение

Статистические показатели и экспертная оценка свидетельствуют, что восстановление национальной экономики, пострадавшей из-за пандемии коронавируса и введенных в связи с ней ограничительных мер, займет довольно продолжительное время. Сложившееся положение дел приводит к необходимости радикальной перестройки хозяйственных связей и изменению подходов к управлению предприятиями, являющимися потенциальными полюсами роста, то есть способными к восприятию инноваций и имеющими возможности по привлечению для этого необходимых ресурсов.

Отечественной экономической наукой накоплен, проанализирован и обобщен как теоретический, так и практический опыт в части особенностей управления предприятиями в условиях трансформации экономики путем внедрения цифровых технологий [Бабич и др. 2019], выявлены условия и проведена оценка проведения реиндустриализации на основе новейших технологических достижений [Бодрунов 2019], исследована природа предприятия и механизмы управления им как сложной системой [Флек, Угнич 2020]. Кроме того, обосновано, что основными выгодоприобретателями цифровизации в управлении являются крупные производственные объединения и холдинги, имеющие доступ к необходимым ресурсам и обладающие квалифицированным персоналом, имеющим нужные цифровые компетенции [Дудихин, Шевцова 2020]; выявлены основные причины возрастания интереса исследователей к бизнес-моделям, и показано, что их трансформация является основным источником конкурентного преимущества [Исаева и др. 2020]. Сформированные подходы к решениям, носящим принципиальный характер, таким как выбор бизнес-

модели и/или платформы взаимодействия с внешней средой, представляющей собой основу стратегии, позволяют в полной мере использовать преимущества цифровых технологий для принятия управленческих решений [Слепцова, Качалов 2018].

Однако большинство публикаций в исследуемой области носят узкоспециализированный характер, не акцентируют внимание на ряде проблем, требуют уточнения и дальнейшего развития, в том числе и совершенствования методических подходов к управлению процессами цифровой трансформации, что особенно актуально для российских промышленных предприятий [Овчинникова и др. 2020]. Считается, что перестройка предприятия, основанная на цифровых технологиях и определяемая в реалиях сегодняшнего дня как цифровая трансформация, приводит к существенному повышению эффективности процессов жизненного цикла производства. В перечень приоритетных задач цифровизации входят: управление инфраструктурой и ресурсами, взаимодействие с клиентами, мониторинг работоспособности оборудования, оптимизация технического обслуживания, управление аварийными и нестандартными ситуациями, снабжение запасными частями и комплектующими, управление ремонтами и ряд других [Пинчук, Журавлев 2020].

В подавляющем большинстве случаев отмеченные задачи выполняются с привлечением большого количества сотрудников, выполняющих непроизводительные операции, такие как ввод и верификация данных, согласование форматов, синхронизация смежных операций по времени и т.п. Помимо прочего, эти операции реализуются с использованием различных локальных приложений, не интегрированных друг с другом, что делает невозможным управление в режиме реального времени¹. Расширение функциональности используемых информационных систем и организация их взаимосвязи друг с другом существенно затруднена в силу лицензионных ограничений, в то время как концепция цифрового производства предполагает автоматизацию поддержки жизненного цикла производственных процессов в едином информационном пространстве.

¹ Цифровые технологии в российских компаниях // Росконгресс [Электронный ресурс]. URL: <https://roscongress.org/materials/tsifrovye-tehnologii-v-rossiyskikh-kompaniyakh/> (дата обращения: 20.10.2020).

Обсуждение

Организация единого информационного пространства является признанным трендом технологического развития, которого придерживаются компании-лидеры как в реальном секторе экономики, так и в финансовой сфере. В этом случае реализуется возможность организации так называемых сквозных бизнес-процессов, когда вся технологическая цепочка, начиная от подготовки организационно-распорядительных документов и заканчивая выпуском продукции, может быть оцифрована и появляется возможность дистанционного контроля любой операции или транзакции для оперативного устранения имеющихся недостатков. Естественно, что это возможно только при использовании цифровых технологий и соответствующей инфраструктуры [Шестопалов 2019]. В этом случае интеллектуальная поддержка производственного цикла дает возможность бесшовной информационной интеграции всей совокупности процессов в цифровом формате, обеспечивающем совместное использование данных практически любой размерности, причем результаты выполнения каждого из процессов становятся исходными для следующих без каких-либо преобразований (Рисунок 1).

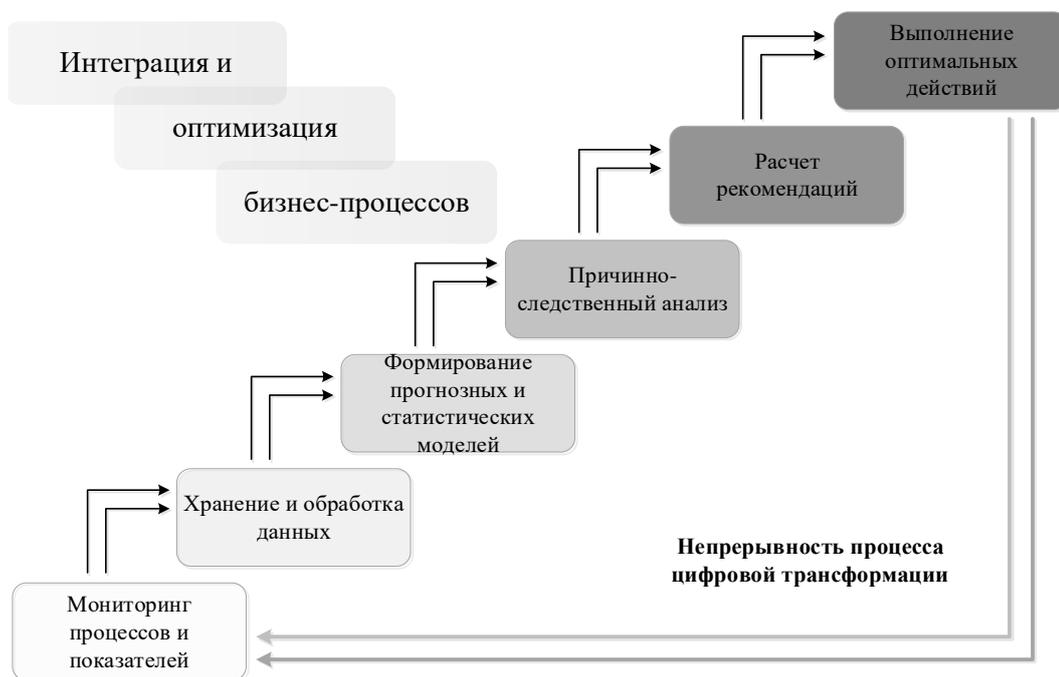


Рисунок 1. Цикл информационной интеграции производственных процессов бизнес-среды предприятия в концепции цифрового производства²

² Составлено автором.

Подобный подход призван существенно изменить сложившуюся практику работы таких предприятий³, где происходит выполнение задач, непосредственно связанных с технической эксплуатацией высокотехнологического оборудования, имеющего высокую совокупную стоимость владения, территориально распределенного, находящегося на значительном удалении от сервисных центров. В этом случае структура корпоративной информационной системы предприятия, или ИТ-экосистемы, может быть представлена следующим образом (Рисунок 2).

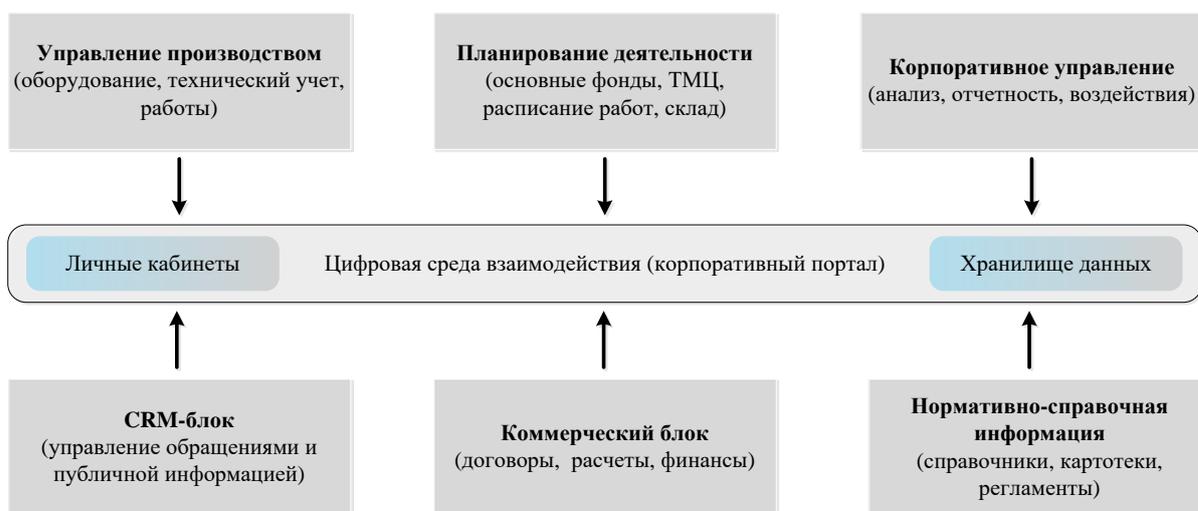


Рисунок 2. Структура ИТ-экосистемы предприятия в едином информационном пространстве⁴

Одной из особенностей такой ИТ-экосистемы является цифровая среда взаимодействия, позволяющая осуществлять коммуникацию, кроме традиционных способов, с помощью интерфейса, дающего оператору возможность задавать команды без использования дополнительных инструментов, интерпретирующего естественную человеческую речь, учитывающего контекст, а также поддерживающего выполнение определенных задач с учетом предыдущего опыта пользователя. Переход на цифровое производство подразумевает объединение в единую информационную сеть всех рабочих мест на предприятии, организацию интерактивного управления взаимоотношениями с потребителями, а также связанность всех сервисов друг с другом [Ильин и др. 2019]. Цель — своевременный обмен актуальными и достоверными объективными данными между всеми информационными системами и оборудованием, что должно привести к повышению эффективности работы всех участников экосистемы предприятия:

³ Например, телекоммуникационный сектор, машиностроение, электроэнергетика, ритейл.

⁴ Составлено автором.

- управление отношениями — CRM-система (англ. Customer Relationship Management) — прикладное программное обеспечение для поддержки (сбор, хранение и анализ информации о потребителях, поставщиках, партнерах, а также о внутренних процессах предприятия) взаимодействий с потребителями;
- планирование ресурсов — ERP-система (англ. Enterprise Resource Planning, планирование ресурсов предприятия) — пакет прикладного программного обеспечения для реализации стратегии предприятия, ориентированный на непрерывную балансировку и оптимизацию ресурсов за счет информационной интеграции бизнес-процессов производственной, операционной и коммерческой деятельности;
- производственный уровень — MES-система (англ. Manufacturing Execution System, система управления производственными процессами) — прикладное программное обеспечение, решающее задачи синхронизации, координации, анализа и оптимизации выпуска продукции/оказания услуг, в том числе составление графика загрузки оборудования;
- технологический уровень — CAM/CAE/PDM (англ. Computer-Aided Manufacturing/Computer-Aided Engineering/Product Data Management) — комплекс информационных систем, поддерживающих процесс автоматизации производства, решения различных инженерных задач (моделирование и анализ) и обеспечивающих управление жизненным циклом продукта/услуги; использование систем подобного класса дает возможность сократить срок внедрения продуктов и услуг, повысить их качество за счет процессного контроля технологии производства;
- уровень проектирования — CAD (англ. Computer Aided Design) — системные комплексы для проектирования, с помощью которых автоматизируют задачи на разных стадиях производства, в русскоязычной аббревиатуре — САПР (система автоматизированного проектирования); при помощи САПР осуществляется автоматизация разработки проектно-конструкторских и других документов внутри предприятия, оптимизируется процесс принятия управленческих решений;

- система мониторинга — MDS (англ. Machine Data Collection) — системы, предназначенные для сбора и обработки данных о работе всех производственных объектов на основе встроенных интеллектуальных датчиков для контроля и эффективного управления оборудованием и технологическими процессами.

Как правило, необходимость цифровой трансформации предприятия через формирование ИТ экосистемы возникает в следующих случаях:

- 1) когда возникает потребность в структурировании издержек, увеличении производительности, повышении качества разработки и контроля за исполнением планов развития и продаж, оптимизации бизнес-процессов, обеспечивающей восприимчивость к инновациям. В этом случае бизнес-модель определяется существующими процессами и претерпевает несущественные изменения в ходе цифровой трансформации;
- 2) когда предприятие выходит на конкурентный рынок или кардинальным образом реформирует маркетинговую стратегию, разрабатывает новую продуктовую линейку или меняет формы и методы взаимодействия с потребителями. В этом случае решение по проведению цифровой трансформации оформляется как стратегия опережающего развития с учетом предпочтений и/или требований собственников (инвесторов). Одним из разделов стратегии должна быть комплексная маркетинговая (объем, предпочтения потребителей, действия конкурентов, анализ внешних и внутренних факторов и пр.) и ресурсно-технологическая (технологии, оборудование, персонал, инвестиции и пр.) оценка рынка. Таким образом, требования к бизнес-модели определяет рынок.

Разумеется, это далеко не полный перечень причин⁵, но, как правило, любые другие сводятся к приведенным выше.

Основным компонентом стратегии проведения цифровой трансформации является бизнес-модель, детально представляющая формализованные процессы и правила взаимодействия предприятия и потребителей, определяющая средства и методы

⁵ Иногда цифровая трансформация обосновывается такими аргументами, как: «необходимо освоить бюджет» или «почему все занимаются, а мы еще нет» и другими не менее «обоснованными», когда это не обусловлено реальной потребностью.

коммуникации, организационно-штатную структуру, схемы мотивации, порядок и условия получения персоналом цифровых компетенций. Моделирование в условиях цифровой экономики — это не средство анализа бизнеса, это средство его реализации, именно поэтому модели (цифровые двойники) необходимо разрабатывать и использовать для успешного достижения стратегической цели предприятия — построения современного высокотехнологичного и маржинального бизнеса. Цифровые двойники необходимы для проведения имитационных экспериментов над объектом управления, дающих возможность с заданной точностью осуществлять планирование, прогнозирование событий, контроль за ними и управление.

Условно бизнес-модели можно разделить на два уровня:

- стратегические модели, дающие представление и описывающие общие закономерности и правила функционирования объекта управления, определяющие этапы его развития на долгосрочный период времени; такие модели задействуют относительно небольшое число макропоказателей и в зависимости от целеполагания могут разделяться на модель управления операционной деятельностью, модель управления жизненным циклом производства, модель управления инфраструктурой, модель взаимодействия с внешней средой;
- операционные модели, отвечающие на исполнение установленных правил и стандартов ведения бизнеса на конкретном этапе развития предприятия.

Требования к бизнес-моделям формируются стейкхолдерами⁶, глубина и степень их детализации зависят от установленных целей, а основное их назначение — четкая формализация приоритетов, формулирование задач для достижения целей, условия решения задач (ресурсы, технологии, сроки), описание методов контроля за состоянием объекта управления, установление ключевых показателей эффективности. Для наглядности на Рисунке 3 приведена схема управления бизнесом.

⁶ Стейкхолдер (англ. stakeholder) — лицо или организация, которая имеет права, долю, требования или интересы относительно системы или ее свойств, удовлетворяющих их потребностям и ожиданиям.

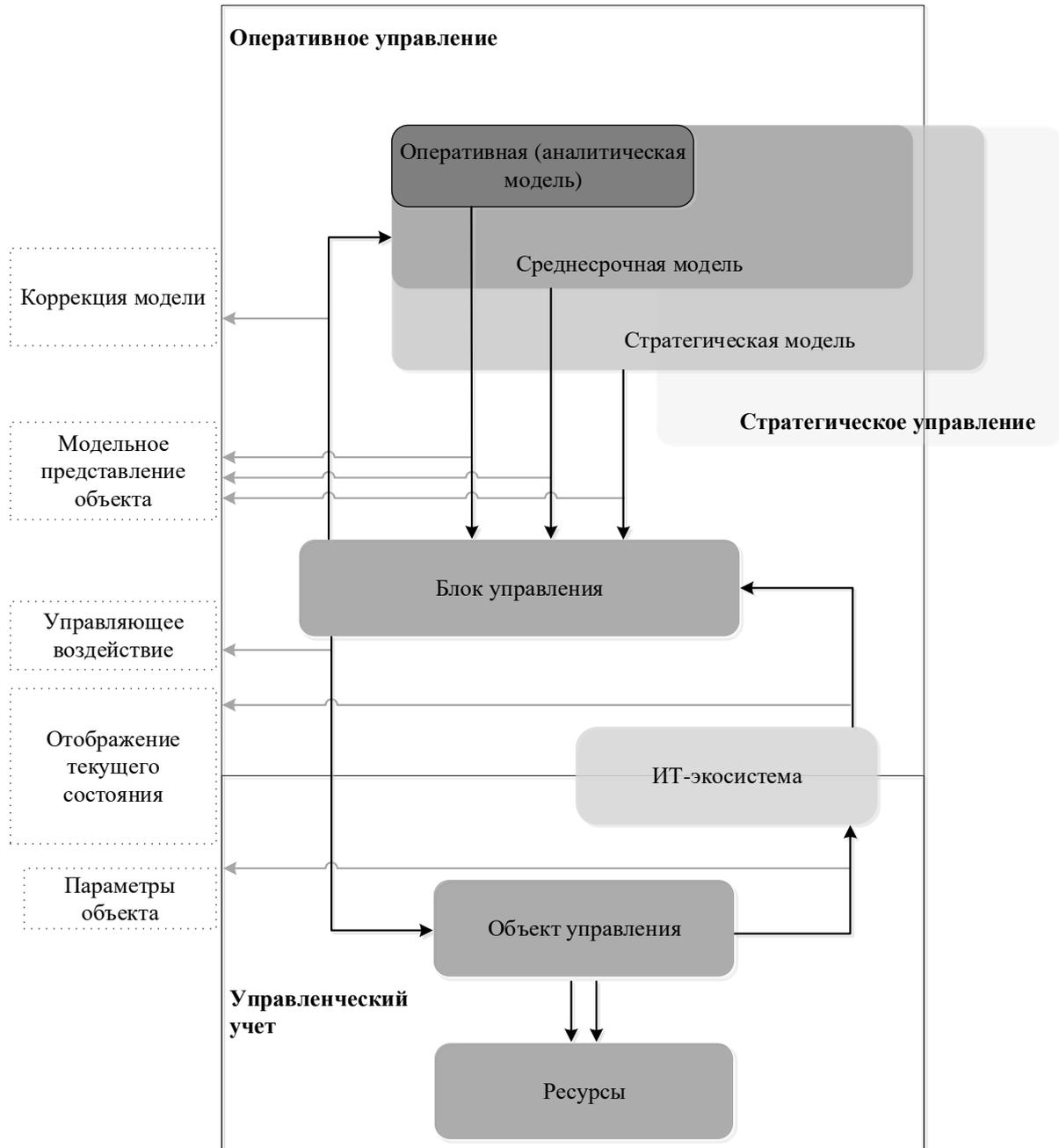


Рисунок 3. Место моделей и ИТ-экосистемы в структуре управления предприятием⁷

Главным отличием предлагаемой модели от традиционных является то, что блок управления получает информацию, необходимую для принятия управленческих решений, не непосредственно от объекта управления, а через ИТ-экосистему. Причем эта информация основана как на данных оперативного учета, так и на результатах проведения имитационных экспериментов над бизнес-моделями (оперативной, среднесрочной и стратегической).

⁷ Источник: [Чаадаева 2016].

Одним из примеров такого управления может служить расчет комплексного показателя надежности используемого оборудования, необходимый для разработки как производственных планов технического обслуживания, так и для формирования плана продаж. Исходные данные для расчета (формирования одной из составляющих модели) поступают в реальном режиме времени от объектов учета (мониторинг состояния активов предприятия), в то время как расчет необходимого количества ресурсов для обслуживания осуществляется на основании работы с цифровым двойником. Налицо реализация ИТ-экосистемой одного из базовых бизнес-процессов операционной деятельности.

Помимо оперативного управления, подобный алгоритм принятия управленческих решений целесообразен и при формировании задач разработки и коррекции стратегии развития предприятия. То есть сформированные в соответствии с долгосрочными целями и задачами прогнозные макропоказатели (ключевые показатели эффективности) на каждом контролируемом отрезке времени сравниваются с реально достигнутыми, после чего происходит выработка корректирующих управляющих воздействий. Коррекция происходит и в части синхронизации с доступными ресурсами (Рисунок 4).

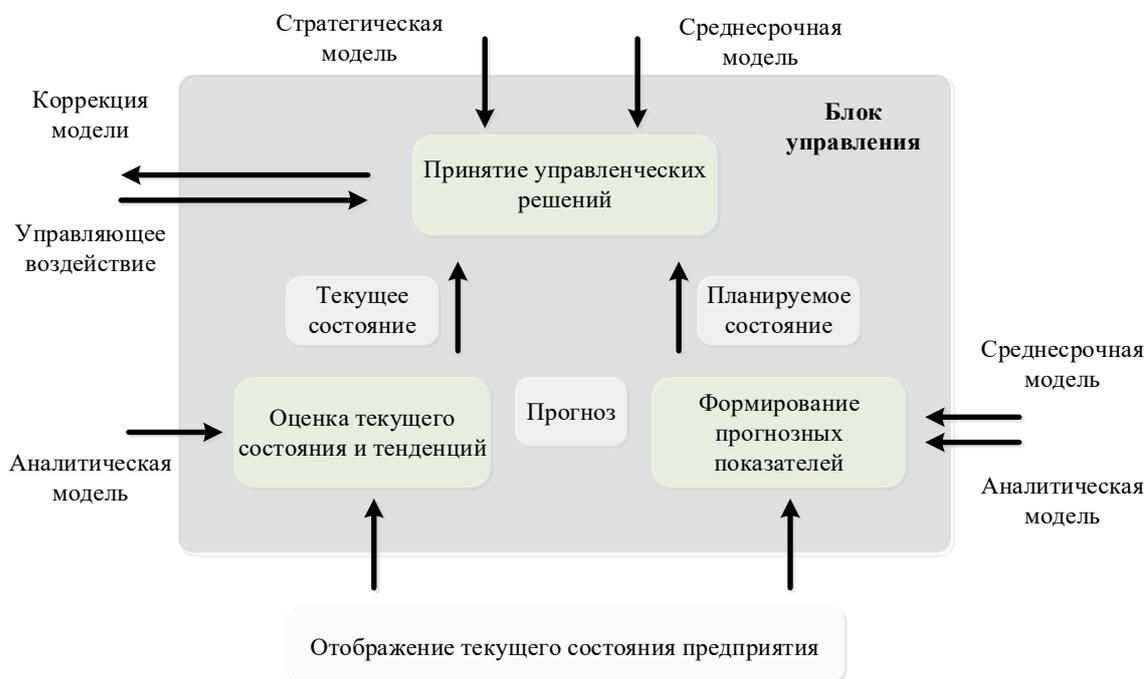


Рисунок 4. Внутренние связи в блоке управления бизнес-модели⁸

⁸ Составлено автором.

Так как создать бизнес-модель, полностью идентичную реальному объекту управления, практически невозможно (за очень редким исключением, когда количество внутренних и внешних влияющих факторов ограничено и постоянно на протяжении неограниченного интервала времени), система управления должна иметь адаптивный контур. То есть возможны такие варианты, когда вместо выработки и реализации управляющего воздействия происходит коррекция бизнес-модели или отдельных ключевых показателей эффективности. Это происходит в случае, когда достижение запланированной цели требует большего количества ресурсов, чем было предусмотрено ранее (например, непрогнозируемое изменение политической ситуации, макроэкономического окружения и т.п.).

Результаты

Таким образом, бизнес-модель предприятия представляет собой совокупность корпоративных правил и стандартов осуществления финансово-хозяйственной, технологической, коммерческой и прочих видов деятельности, лежащих в основе стратегии использования доступных ресурсов для достижения поставленных целей, через контроль установленных ключевых показателей эффективности.

Управление бизнес-моделью наиболее целесообразно осуществлять посредством проведения имитационных экспериментов над цифровым двойником (Рисунок 5).



Рисунок 5. Функциональные взаимоотношения в бизнес-модели⁹

⁹ Составлено автором.

Построение цифрового двойника предприятия, воспроизводящего взаимосвязи между функциональными составляющими бизнес-модели предприятия, дает возможность сформировать различные сценарии развития событий в зависимости от изменения внешних и внутренних условий, что естественным образом помогает изучить перспективы развития, выстроить стратегическую линию поведения и отладить взаимоотношения с окружением. Доведение принципов и условий практической реализации бизнес-модели, детальное ознакомление сотрудников со стратегией предприятия позволяют обеспечить дополнительное стимулирование по принципу «один за всех, все за одного», то есть повысить коллективную ответственность за конечный результат. Единое понимание цели, путей ее достижения, перспектив развития компании создает корпоративную основу для принятия обоснованных и принятых к исполнению управляющих воздействий.

На основании вышеизложенного можно сформулировать некий постулат, что суть цифровой трансформации предприятия состоит не только во внедрении новых и модернизации существующих технологий и информационных систем, но и в формировании бизнес-модели, соответствующей стратегическим целям и обеспечивающей достижение заданных показателей деятельности.

Тем не менее в попытках достичь существенного повышения производительности в настоящее время только порядка 20% отечественных предприятий имеют разработанную и согласованную бизнес-модель цифровой трансформации, являющейся ядром стратегии¹⁰ и определяющей пути выбора и реализации всех приоритетных направлений своей деятельности. Такое положение дел можно объяснить тем, что внедрение новых технологий происходит в вялотекущем режиме, без перепроектирования существующих бизнес-процессов, что, в свою очередь, связано с отсутствием нужного количества информации о них и об объектах управления. То есть у предприятий отсутствуют отвечающие задачам сегодняшнего дня технологии и инструментальные средства сбора и обработки данных с полевых устройств, периферийного и прочего оборудования.

Кроме технологических аспектов перепроектирования бизнес-процессов предприятия, на формирование бизнес-модели значительное влияние оказывают и управленческие факторы, такие как организационная структура, наличие самостоятельных структурных подразделений, методы принятия решений и регламент

¹⁰ Михаил Насибулин — о стимулах и барьерах на пути цифровизации в России // РБК [Электронный ресурс]. URL: <https://trends.rbc.ru/trends/industry/5e9f28fb9a7947984d7e9489> (дата обращения: 20.10.2020).

их исполнения и др. Тем не менее происходящие динамичные изменения в экономике требуют оперативности и радикальности решений в части проведения цифровой трансформации предприятий, поскольку только этот путь позволит органично вписаться в существующую реальность [Тарасов 2019].

Схема предприятия, действующего на основе бизнес-модели, приведена на Рисунке 6.

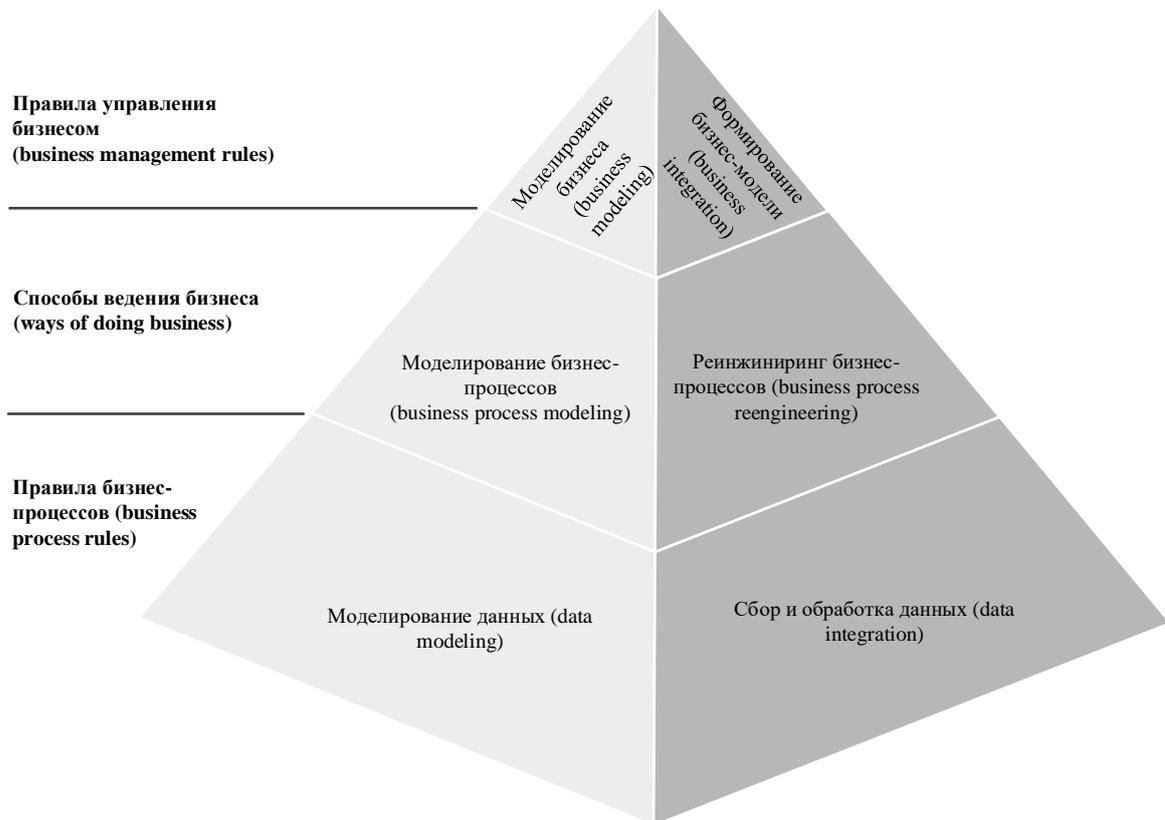


Рисунок 6. Схема предприятия, действующего на основе бизнес-модели¹¹

Отдельно необходимо отметить, что важно разделять понятия информатизации (частичная или полная автоматизация отдельных бизнес-процессов) и цифровой трансформации (радикальное повышение эффективности жизненного цикла за счет перепроектирования бизнес-процессов всех сфер деятельности при использовании цифровых технологий). Повышение эффективности возможно только в том случае, если создается новая бизнес-модель, отвечающая текущим требованиям рынка и обладающая свойствами, позволяющими получить конкурентные преимущества, возможностями прогнозирования (например, основанная на цифровом двойнике, поведенческой модели

¹¹ Составлено автором.

спроса, макроэкономической модели и пр.). То есть не каждый проект, которым предусматривается внедрение системы управления технологическими процессами или какой-либо информационной системы, может быть назван цифровой трансформацией.

Резюмируя изложенное, можно с уверенностью сказать, что успех проектов цифровой трансформации зависит не от выбранных технологий, не от оборудования, не от наличия положительных отзывов от их внедрения, а в большей степени от:

- наличия проработанной стратегии, учитывающей все возможные аспекты деятельности предприятия, в том числе детализированный план действий (дорожная карта), расписанный по программам, состоящим из взаимосвязанных организационно-технических мероприятий, гарантированно обеспеченных необходимыми ресурсами;
- наличия специально выделенного ситуационного центра, контролирующего и корректирующего (при необходимости) ход работ, сотрудники которого обладают необходимыми полномочиями для принятия соответствующих решений, подкрепленных организационно-распорядительными документами;
- качества проведения реинжиниринга бизнес-процессов, реализация которых непосредственно оказывает влияние на достижение установленных стратегией цифровой трансформации целей;
- степени вовлеченности всех без исключения сотрудников в процессы преобразования, четкого понимания каждым из них своей роли в достижении цели, наличия доступа к информации о происходящих процессах, планах и перспективах развития;
- наличия комфортной среды делового общения, способствующей раскрытию творческого потенциала и обмену знаниями.

Последний высказанный тезис предполагает прежде всего ликвидацию информационного, образовательного и мотивационного разрыва между управленческим звеном и исполнительным, между головным офисом и структурными подразделениями предприятия, то есть устранение принципа «верхи могут и хотят, а низы не понимают и не заинтересованы». Ликвидировать такое несоответствие позволяет процессное управление бизнес-моделью.

Заключение

Систему управления бизнес-процессами возможно представить в виде взаимосогласованных блоков, каждый из которых предусматривает использование определенных технологий (Рисунок 7).



Рисунок 7. Структура управления бизнес-процессами¹²

В случае типичного российского предприятия, осуществляющего деятельность в реальном секторе экономики (машиностроение, энергетика, добывающая и перерабатывающая промышленность), основные технологические и бизнес-процессы, исполняемые по устоявшейся технологии, реализуются более или менее эффективно. Информационный обмен, контроль и мониторинг операций обеспечиваются при помощи автоматизированных систем управления технологическими процессами (АСУ ТП), имеющих высокий потенциал цифровизации и практически без серьезных проблем проходящих этапы цифровой трансформации [Васин 2018].

Однако если перейти к анализу процессов управления операционной и коммерческой деятельностью, то в большинстве случаев наблюдается ряд проблем:

- информация, характеризующая состояние технологических процессов и производственных объектов в реальном масштабе времени, не собирается и не анализируется в целях соблюдения и установления оптимальных режимов работы, что существенно затрудняет поиск неисправностей и нарушений рабочего цикла, приводит к запаздыванию управляющих воздействий, что в целом повышает издержки;

¹² Составлено автором.

- процессы управления взаимоотношения с потребителями зачастую носят односторонний характер, не принимают во внимание возможность привлечения клиентов к совершенствованию и внесению изменений в логистические, сбытовые, снабженческие и другие процессы, оптимизация которых приводит к снижению накладных расходов.

Наиболее же оцифрованными (в широком смысле) являются учетные функции, так как в течение последних десятилетий наибольшие усилия предприятий были сосредоточены именно на их информатизации, причем эти задачи рассматривались как приоритетные, поскольку по данным таких систем, как ERP, в основном принимались управленческие решения. При этом допускалось, что информация от учетных систем обладает необходимой полнотой и достоверностью, что в реалиях сегодняшнего дня не соответствует действительности без интеграции таких систем с другими приложениями, такими как CRM, MES, MDS и др. ERP-системы основаны на традиционных приложениях, в основе которых лежат мониторы обработки транзакций, и они поддерживают функции, на которые приходится около 10–15% затрат предприятия.

Стоимость поддержки интеллектуальных функций выше стоимости поддержки учетных функций в 1,5–2 раза, поскольку применяются сквозные цифровые технологии управления знаниями¹³, в том числе виртуальной и дополненной реальности, и прикладные цифровые платформы, обеспечивающие возможность обмена определенными ценностями по предопределенным алгоритмам между участниками жизненного цикла производства в едином информационном пространстве с использованием:

- единого хранилища баз данных и знаний;
- инструментов управления документами для их хранения и интеллектуального поиска по индексам (тегам¹⁴) путем хранения истории отношений и подобий терминов поиска;
- цифрового голосового помощника¹⁵;
- обучающихся интеллектуальных корпоративных порталов контекстного поиска, извлечения и обработки данных.

¹³ Менеджмент знаний (англ. knowledge management), также управление знаниями — систематические процессы по созданию, сохранению, распределению и применению интеллектуального капитала.

¹⁴ Тег — неструктурированное ключевое слово, относящееся к части информации.

¹⁵ Голосовой помощник, или виртуальный ассистент (англ. Virtual assistant), — интерфейс, выполняющий задачи (или сервисы) на основе информации, введенной пользователем вербальным образом.

Несмотря на относительно высокую совокупную стоимость владения и поддержки, интеллектуализация производственных и учетных процессов дает весьма существенный прирост производительности за счет практически полного исключения непроизводительных операций.

На поддержку задач, связанных непосредственно с производством, приходится порядка 70–80% всех расходов, что представляет собой широкое поле для оптимизации при помощи цифровых технологий, и именно эта часть ближайшие 5–10 лет будет одной из важнейших, на которую должны быть направлены усилия по повышению производительности. Условия успеха зависят от глубины цифровой трансформации, то есть от способности предприятия воспринимать инновации, понимать их роль, методы и способы достижения эффекта, а в основном от качества цифровых компетенций персонала. В связи с этим необходимо выделить следующие типы изменений, которые должны происходить одновременно с процессами цифровой трансформации:

- формирование новой бизнес-модели предприятия — предусматривает разработку новой стратегии, включая пересмотр целей и задач, пересмотр сфер деятельности, перепроектирование организационно-штатной структуры и системы управления;
- реинжиниринг бизнес-процессов — существенное изменение методов и способов получения результатов, которые ранее достигались с большими затратами ресурсов;
- развитие цифровых компетенций персонала — поиск талантов и разработка индивидуальных планов развития, регистрация и контроль прогресса навыков и знаний; составление индивидуальных профилей перспективных сотрудников для формирования кадрового резерва; создание внутреннего информационного обучающего портала (каталог образовательных ресурсов, дистанционные тренинги, обучающие интерактивные тесты, выдача сертификатов и пр.).

В целом цифровая трансформация позволит замкнуть контур бизнес-стимулов «эффективность — надежность — безопасность — управление», обеспечив при этом выполнение производственных и бизнес-задач в рамках реализации бизнес-модели, предоставляя всю полноту данных в реальном масштабе времени, что избавит сотрудников от непроизводительных и неквалифицированных работ, даст возможность

оптимизации рабочего времени и обеспечит повышение эффективности производства в целом. Наличие прикладной цифровой платформы даст ощутимое масштабное расширение функциональных возможностей предприятия за счет увязки многопрофильных информационных потоков в единую цифровую программно-вычислительную инфраструктуру.

Список литературы:

Бабич О.В., Митюченко Л.С., Игольникова И.В., Чернышова И.Г. Трансформация процесса управления предприятием в рамках становления цифровой экономики. Курск: Университетская книга, 2019.

Бодрунов С.Д. Реиндустриализация в условиях новой технологической революции: дорога в будущее // *Управленец*. 2019. Т. 10. № 5. С. 2–8. DOI: 10.29141/2218-5003-2019-10-5-1.

Васин Н.С. Управление устойчивостью предприятия в условиях цифровой экономики // *Экономический анализ: теория и практика*. 2018. Т. 17. № 6. С. 1100–1113. DOI: <https://doi.org/10.24891/ea.17.6.1100>.

Дудихин В.В., Шевцова И.В. Умное управление — управление с использованием искусственного интеллекта // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2020. № 81. С. 49–65. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10078.

Ильин И.В., Лёвина А.И., Дубгорн А.С. Цифровая трансформация как фактор формирования архитектуры и ИТ-архитектуры предприятия // *Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент*. 2019. № 3. С. 50–55. DOI: 10.17586/2310-1172-2019-12-3-50-55.

Исаева А.Э., Петрунин Ю.Ю., Пурлик В.М. Критическое осмысление концептуальных подходов к анализу бизнес-моделей // *Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)*. 2020. № 1. С. 3–21.

Овчинникова О.П., Харламов М.М., Кокуйцева Т.В. Методические подходы к повышению эффективности управления процессами цифровой трансформации на промышленных предприятиях // *Креативная экономика*. 2020. Т. 14. № 7. С. 1279–1290. DOI: [10.18334/ce.14.7.110615](https://doi.org/10.18334/ce.14.7.110615).

Пинчук В.Н., Журавлев Д.М. Предприятие. Технологии и экономика цифровой трансформации. Новосибирск: Академиздат, 2020.

Слепцова Ю.А., Качалов Р.М. Интеграционная стратегия предприятия в условиях цифровой трансформации экономики // *Научно-технические ведомости Санкт-*

Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2018. Т. 11. № 5. С. 7–21. DOI: 10.18721/IE.11501.

Тарасов И.В. Подходы к формированию стратегической программы цифровой трансформации предприятия // Стратегические решения и риск-менеджмент. 2019. Т. 10. № 2. С. 182–191. DOI: <https://doi.org/10.17747/2618-947X-2019-2-182-190>.

Флек М.Б., Угнич Е.А. Управление предприятием в условиях цифровой трансформации. Ростов-на-Дону: Донской государственный технический университет, 2020.

Чаадаева В.В. Целевая модель предприятия коммунального сектора экономики: разработка и управление бизнес-процессами // Экономические и гуманитарные науки. 2016. № 2. С. 106–113.

Шестопалов А.Д. Инновационные технологии — основной драйвер трансформации промышленного сектора экономики // Московский экономический журнал. 2019. № 11. С. 287–291. DOI: 10.24411/2413-046X-2019-10117.

Дата поступления: 17.11.2020

References:

Babich O.V., Mityuchenko L.S., Igol'nikova I.V., Chernyshova I.G. (2019) *Transformatsiya protsessa upravleniya predpriyatiyem v ramkakh stanovleniya tsifrovoy ekonomiki* [Transformation of the enterprise management process in the framework of digital economy formation]. Kursk: Universitetskaya kniga.

Bodrunov S.D. (2019) Reindustrialization in the Conditions of New Technological Revolution: Road to the Future. *Upravlenets*. Vol. 10. No. 5. P. 2–8. DOI: 10.29141/2218-5003-2019-10-5-1.

Chaadaeva V.V. (2016) The Concept of Target Model of Utilities Sector Enterprises: Business Process Development and Management. *Ekonomicheskiye i gumanitarnyye nauki*. No. 2. P. 106–113.

Dudikhin V.V., Shevtsova I.V. (2020) Smart Management Using Artificial Intelligence. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 83. P. 49–65. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10078.

Flek M.B., Ugnich E.A. (2020) *Upravleniye predpriyatiyem v usloviyakh tsifrovoy transformatsii* [Enterprise management in a digital transformation]. Rostov-na-Donu: Donskoy gosudarstvennyy tekhnicheskyy universitet.

Ilyin I.V., Levina A.I., Dubgorn A.S. (2019) Digital Transformation as a Factor of the Enterprise Architecture and IT Architecture Development. *Nauchnyy zhurnal NIU ITMO*.

Seriya: Ekonomika i ekologicheskiy menedzhment. No. 3. P. 50–55. DOI: 10.17586/2310-1172-2019-12-3-50-55.

Isaeva A.E., Petrunin Yu.Yu., Purlik V.M. (2020) Critical Understanding of Conceptual Approaches to Business Model Analysis. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21. Upravleniye (gosudarstvo i obshchestvo).* No. 1. P. 3–21.

Ovchinnikova O.P., Kharlamov M.M., Kokuytseva T.V. (2020) Methodological Approaches to Improve the Efficiency of Managing Digital Transformation Processes in Industrial Enterprises. *Kreativnaya ekonomika.* Vol. 14. No. 7. P. 1279–1290. DOI: [10.18334/ce.14.7.110615](https://doi.org/10.18334/ce.14.7.110615).

Pinchuk V.N., Zhuravlev D.M. (2020) *Predpriyatiye. Tekhnologii i ekonomika tsifrovoy transformatsii* [Company. Technologies and economics of digital transformation]. Novosibirsk: Akademizdat.

Shestopalov A.D. (2019) Innovatsionnyye tekhnologii — osnovnoy drayver transformatsii promyshlennogo sektora ekonomiki [Innovative technologies as the main driver of economy industrial sector transformation]. *Moskovskiy ekonomicheskiy zhurnal.* No. 11. P. 287–291. DOI: 10.24411/2413-046X-2019-10117.

Sleptsova Y.A., Kachalov R.M. (2018) Integration Strategy of the Enterprise under Conditions of Digital Transformation of Economy. *Nauchno-tekhnicheskiye vedomosti Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo politekhnicheskogo universiteta. Ekonomicheskiye nauki.* Vol. 11. No. 5. P. 7–21. DOI: 10.18721/JE.11501.

Tarasov I.V. (2019) Approaches to Developing a Strategic Program of Company's Digital Transformation. *Strategicheskiye resheniya i risk-menedzhment.* Vol. 10. No. 2. P. 182–191. DOI: <https://doi.org/10.17747/2618-947X-2019-2-182-190>.

Vasin N.S. (2018) Managing the Enterprise Sustainability in the Digital Economy. *Ekonomicheskiy analiz: teoriya i praktika.* Vol. 17. No. 6. P. 1100–1113. DOI: <https://doi.org/10.24891/ea.17.6.1100>.

Received: 17.11.2020

Крылова Д.В., Максименко А.А.

Использование искусственного интеллекта в вопросах выявления и противодействия коррупции: обзор международного опыта

Крылова Дина Владимировна — заведующая проектно-учебной лабораторией антикоррупционной политики НИУ «Высшая школа экономики», Москва, РФ.

E-mail: krylovadv@hse.ru

SPIN-код РИНЦ: [8293-1697](#)

ORCID ID: [0000-0001-5069-0319](#)

Максименко Александр Александрович — доктор социологических наук, кандидат психологических наук, доцент, эксперт проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики НИУ «Высшая школа экономики», Москва, РФ.

E-mail: Maximenko.AI@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: [7449-3003](#)

ORCID ID: [0000-0003-0891-4950](#)

Аннотация

В статье авторы на основе ряда зарубежных эмпирических исследований по использованию искусственного интеллекта и машинного обучения выделяют ряд особенностей в вопросах выявления и противодействия коррупции и приходят к заключению о том, что освещаемые в зарубежных источниках механизмы коррупционного мониторинга, основанные на использовании передовых информационных технологий и алгоритмах, обладают разной потенциальной эффективностью и не всегда релевантно интерпретируются. По мнению авторов, наиболее перспективным применением из представленных интеллектуальных систем в сфере выявления коррупции является их использование для обнаружения латентных взаимосвязей и вычисления сговоров (картелей) в системе государственных закупок, электронных торгах, организуемых компаниями, обеспечения прозрачности государственных процедур (электронно-цифровых услуг). Анализ ряда статей об использовании искусственного интеллекта для создания визуализированных карт на основе учета количества публикаций по коррупционной тематике в средствах массовой информации (СМИ) в различных территориальных образованиях позволил сделать вывод о недостаточной информативности предложенного инструмента для сопоставительной оценки реального уровня коррупции. Авторы обращают внимание на то, что большое количество подобных публикаций может быть обусловлено не только возросшим уровнем коррупции в данной локации. Необходимо учитывать влияние таких факторов, как рост антикоррупционной активности публичной власти и гражданского общества, возможная необъективность точек зрения некоторых журналистов, недостаточная компетентность некоторых СМИ по проблемам борьбы с коррупцией, использование в публикациях недостоверной информации. Данные карты скорее наглядно иллюстрируют как уровень интереса общества и СМИ к проблеме борьбы с коррупцией, так и интенсивность борьбы с коррупцией, активность гражданского контроля со стороны СМИ.

Ключевые слова

Коррупция, искусственный интеллект, машинное обучение, выявление коррупции, международный опыт, методы борьбы с коррупцией, тенденции использования искусственного интеллекта.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-241-255

Krylova D.V., Maksimenko A.A.

Using Artificial Intelligence in Corruption Discernment and Counteraction: International Experience Review

Dina V. Krylova — Head of the Laboratory for Anti-Corruption Policy, National Research University «Higher School of Economics», Moscow, Russian Federation.

E-mail: krylovadv@hse.ru

ORCID ID: [0000-0001-5069-0319](https://orcid.org/0000-0001-5069-0319)

Aleksander A. Maksimenko — DSc (Sociological Sciences), PhD (Psychological Sciences), Associate Professor, Expert of the Laboratory of Anti-Corruption Policy, National Research University «Higher School of Economics», Moscow, Russian Federation.

E-mail: Maximenko.AI@gmail.com

ORCID ID: [0000-0003-0891-4950](https://orcid.org/0000-0003-0891-4950)

Abstract

In this article, the authors, using the example of several foreign publications, analyze the trends in the use of artificial intelligence and machine learning in discernment of corruption. Based on the international review, the authors make the conclusion that the mechanisms for detecting corruption, based on the use of artificial intelligence, described in foreign sources, have different potential effectiveness. The most promising application of the presented intelligent systems in the field of combating corruption is using them to detect latent relationships and calculate collusion (cartels) in the public procurement system, electronic auctions organized by companies, and ensure transparency of government procedures (electronic digital services). An analysis of a number of articles on the use of artificial intelligence to create visualized maps based on the number of publications on corruption topics in the media in various territorial entities allowed the authors to conclude that the proposed tool is not sufficiently informative for a comparative assessment of the real level of corruption. The authors draw attention to the fact that a large number of such publications may be due not only to the increased level of corruption in a given territory. It is necessary to take into account the influence of such factors as the growth of the public authorities and civil society anti-corruption activity, the possible bias of some journalists for someone's political and economic purposes, including direct corruption of journalists for publishing ordered articles, the lack of competence of some media on anti-corruption issues, use of false information in publications. These maps rather clearly illustrate both the level of interest of society and the media in the problem of combating corruption, and the intensity of the fight against corruption and the activity of civil control by the media.

Keywords

Corruption, artificial intelligence, machine learning, anti-corruption, international experience, anti-corruption methods, trends in the use of artificial intelligence.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-241-255

Введение

Минимизация угроз экономической безопасности страны в условиях развития цифровых технологий является приоритетной задачей современного государства [Попов, Семячков 2018]. Ряд исследователей начинают активно изучать эту проблематику, экспериментируя с разнообразными подходами на стыке больших данных и алгоритмов комбинаторики, с одной стороны, и феноменов психологии и социологии, с другой, регистрируя латентные факторы, обуславливающие негативные влияния на общество и экономику.

Коррупция, являясь серьезным барьером социально-экономического развития страны, искажая нормы морали, снижая доверие граждан к институтам власти, является при этом довольно сложным и постоянно ускользающим от исследователя феноменом. Это во многом связано с тем, что коррупция является весьма табуированной темой, она труднонаблюдаема, а измеряется зачастую косвенными или интегральными показателями, а также нередко опирается на экспертные субъективные оценки. Между тем социология и психология коррупции продолжают накапливать и отрабатывать широкий спектр методических приемов, используя вариативность различных подходов.

В настоящей статье проводится обстоятельный анализ некоторых зарубежных публикаций по антикоррупционной тематике и искусственному интеллекту для формирования концептуальных подходов к использованию искусственного интеллекта в выявлении и противодействии коррупции в условиях российских реалий.

Обзор зарубежных публикаций по теме исследования

Для настоящего обзора были отобраны статьи зарубежных коллег по теме имплементации инструментов выявления и противодействия коррупции с использованием информационно-коммуникационных технологий в разных странах, опубликованные за последние 10 лет. Целью обзора научных публикаций было получение представлений о современных тенденциях в использовании передовых информационных и интеллектуальных технологий для выявления случаев коррупции в различных странах для последующей их корректной интерпретации. В статье не ставилась задача тотального охвата всех англоязычных публикаций, связанных с методами выявления коррупции посредством искусственного интеллекта. Мы попытались обнаружить некоторые тенденции, обозначенные авторами исследований, в вопросах выявления и противодействия коррупции посредством искусственного интеллекта и инструментов машинного обучения и в ходе аннотирования англоязычных публикаций руководствовались принципом увеличения количества анализируемых источников до порогового значения, когда количество новой информации о методах и подходах получаемых от каждого последующего источника не снизится до такой степени, что дальнейшее аннотирование станет нецелесообразным. Поэтому уже при пороговом значении рассматриваемых публикаций, равном 20, стало очевидно, что анализируемый список можно сократить до 9 в связи с повтором применяемых методов, нечетко обозначенной методологией либо в связи с чрезмерно декларативными положениями, не подкрепленными эмпирическими данными.

В статье [López-Iturriaga, Sanz 2018] испанских исследователей проанализирован уровень коррупции в 52 провинциях Испании, которые, несмотря на унитарность государства, наделены довольно высокой степенью политической и экономической свободы. Авторы исследования на основе материалов популярной испанской ежедневной газеты El Mundo собрали информацию об уголовных делах, связанных с коррупционными преступлениями в отношении чиновников с 2000 года, и обучили искусственную нейронную сеть «SOMs» анализировать подобные публикации и отличать коррумпированные провинции от некоррумпированных, приведя расчеты к единому показателю (на 100 тыс. жителей). В ходе анализа проверялась гипотеза о влиянии на уровень коррупции следующих факторов: уровня налогообложения, государственного долга на душу населения, роста экономики, роста населения, динамики зарегистрированных компаний, роста цен на жилье, уровня безработицы, поддержки правящей партии (число голосов в поддержку и количество лет у власти). В результате исследования была подтверждена гипотеза о различии между коррупционными и некоррупционными провинциями, обусловленном корреляционными взаимосвязями коррупции с ростом инвестиций, ростом цен на недвижимость, ростом числа депозитных учреждений, а также длительностью периода нахождения у власти правящей партии. При этом наличие государственного долга и число голосов правящей партии не оказалось связано с уровнем коррумпированности провинции.

В другой статье [Lima, Delen 2019] двух американских исследователей рассмотрены результаты использования современных методов машинного обучения для выявления наиболее важных предикторов коррупции на основе расширенных нелинейных моделей с высоким уровнем точности прогнозирования. Авторы резюмировали, что открытость правительства (90,47%), защита имущественных прав (78,84%), справедливо работающая судебная система (77,94%), а также высокий индекс образования (53,93%) являются наиболее влиятельными факторами в определении уровня коррупции. Эти выводы были сделаны на основе 30 моделей, построенных с помощью нескольких показателей: индекса легкости ведения бизнеса (Ease of Doing Business Index), данных фонда «Наследие» (Heritage Foundation), Transparency International, а также докладов о развитии человеческого капитала ООН за 2017 и 2018 гг. С учетом метода кросс-валидации больше проявил себя метод Randomforest («метод случайного леса», точность 85,77%), методы нейросети и опорного вектора проявили меньшую точность (73,84% и 76,15% соответственно), несмотря на то, что все модели оказались релевантными.

В следующей совместной статье [Ralha, Silva 2012] исследователей из Бразильского университета и Федерального генерального контроллинга Бразилии¹ освещена проблема извлечения полезной информации в целях противодействия коррупции из федеральной базы закупок Бразилии, которая, в частности, используется государственными аудиторами для выявления и предотвращения картельной коррупции (сговоров). Основными препятствиями в выявлении коррупции является, по словам авторов, большой объем данных, используемых для изучения взаимосвязей, а также динамические и диверсифицированные стратегии, применяемые компаниями для сокрытия своих мошеннических схем и операций. Для решения этих задач был использован ряд инструментов, в том числе распределенный анализ данных (distributed data mining, DDM), обнаружение знаний в базах данных (knowledge discovery in data bases, KDD), а также многоагентные системы (multi-agentsystems, MAS) и другие технологии распределенных вычислений (сетка, облако и т. д.), входящие в концепцию интеллектуального программного агента (intelligents of tware agent, ISA).

В исследовании авторы объединили две техники анализа данных — DDM/KDD и MES. С помощью первого инструмента исследователи обнаруживали необходимую первичную информацию, а посредством второго группировали взаимодействующих агентов, участвующих в закупках, что позволило авторам обнаружить латентные формы проявления коррупции. Так, в девяти различных государственных закупках, осуществляемых в одном и том же штате для одного государственного учреждения, алгоритм обнаружил процесс закупок с участием двух компаний, одна из которых выиграла все закупки. Исследователи обратили внимание, что проигравшая компания больше ни в каких закупках не участвовала, а выступала только своего рода спарринг-партнером для победителя. Это стало свидетельством возможной симуляции конкуренции для маскировки формирования картеля. Подставная компания, вероятно, была создана только для того, чтобы имитировать конкуренцию в государственных закупках, в которых конкуренция обязательна. Таким образом, авторы исследования показали, как система позволяет не только эффективно группировать данные о государственных закупках, но и обнаруживать более скрытые механизмы, которые имитируют конкуренцию в пользу картелей.

¹ Controladoria-Geralda União (CGU) — учрежденный в 2001 году орган федерального правительства Бразилии, ответственный за непосредственную и немедленную помощь президенту по вопросам защиты государственной собственности, проведения аудита, обеспечения прозрачности и противодействия коррупции.

В следующей статье [Noerlina et al. 2018] авторы представили разработанное веб-приложение, которое способно собирать информацию с новостных сайтов всех провинций Индонезии, уточнять, классифицировать контент в зависимости от количества и степени коррупционных правонарушений и визуально представлять результаты в виде географической карты Google API.

В ходе исследования была собрана информация с 7 новостных сайтов Индонезии (liputan6.com, tribunnews.com, merdeka.com, kompas.com, detik.com и tempo.co) за последние 7 лет (с 2010 по 2017 гг.). Из 900 000 новостных статей около 2 000 статей (0,2%) относятся к статьям по коррупционной тематике.

Чтобы обеспечить быстрый визуальный обзор, карта способна дифференцировать серьезность коррупционного правонарушения с помощью цвета: от синего для обозначения незначительного случая до ярко-розового для обозначения серьезного коррупционного случая (Рисунок 1).

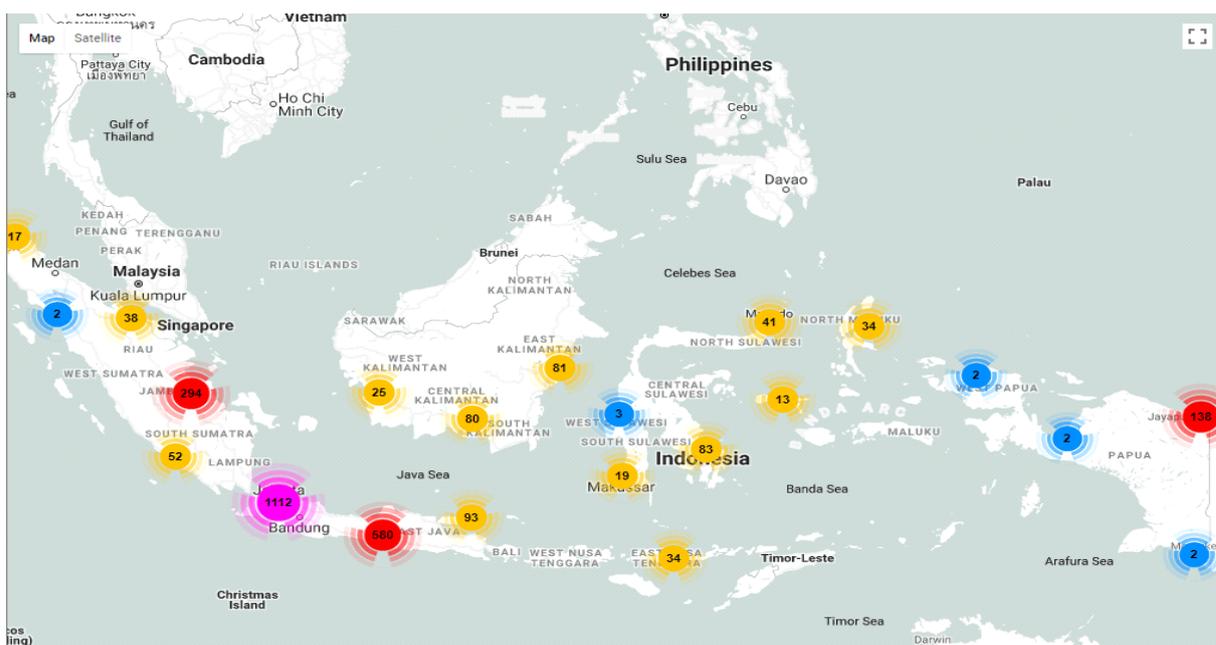


Рисунок 1. Коррупционная карта Индонезии²

² Источник: [Noerlina et al. 2018].

Для визуализации увеличения или уменьшения количества случаев на каждую провинцию предусмотрена возможность развернуть хронологическую диаграмму, на которой показана ежемесячная или годовая динамика коррупционных правонарушений.

Таким образом, с помощью такого инструмента, как веб-приложение «Коррупционная карта Индонезии», можно наглядно и детально, с учетом географического расположения провинции и хронологической ретроспективы отобразить визуальную карту случаев коррупции в Индонезии, что позволит более объективно принимать решения и разработать эффективную программу по снижению коррупции.

Схожую методику использовала в своей работе [Hlatshwayo et al. 2018] группа исследователей, вводя понятие межстранового индекса потока новостей о коррупции (NIC) и индекса потока новостей о борьбе с коррупцией (anti-NIC), оценивая при этом влияние этих индексов. Такое название индекса наиболее полно отражает его содержание — это карта новостей о коррупции, а не самой коррупции, потому что не всегда информация о коррупции становится достоянием новостных сайтов. В качестве достоинств инновационного подхода авторы видят возможность отслеживать частоту изменений внутри стран за сравниваемый период, способность охватить коррупционные скандалы, а также отсутствие необходимости опираться на субъективные и зачастую весьма ангажированные мнения местных экспертов. Однако субъективность при выборе информации для опубликования на сайте и достоверность опубликованных сведений не позволяют говорить о чем-то большем, чем о новостях о коррупционных правонарушениях.

Выводы исследования доказывают влияние новостного потока на коррупционные деяния и антикоррупционные меры, особенно в странах с развивающейся и переходной экономикой. В результате исследования подтвердилась гипотеза об устойчивом негативном влиянии NIC на экономический рост в долгосрочном периоде. Кроме того, авторы заключают, что для успешных антикоррупционных усилий недостаточно использовать лишь индекс anti-NIC, однако зафиксировано позитивное влияние индекса anti-NIC на индекс NIC.

В следующей статье [Berru et al. 2020], посвященной исследованию коррупции в контрактах государственных закупок, был использован метод систематического обзора литературы Торрес-Каррион. Учеными были отобраны 102 научные статьи, опубликованные в Web of Science (WOS) и базе данных Scopus за 2015–2019 годы и рассматривающие коррупцию с применением интеллектуального анализа данных и

искусственного интеллекта. Анализ выделенных статей позволил авторам ответить на следующие 4 вопроса: о применяемых методах для расследования коррупции в контрактах государственных закупок; о характеристиках организаций, в отношении которых приводятся расследования; о технологических инструментах, используемых для расследования обнаружения и предотвращения коррупции в системе государственных закупок; об алгоритмах, методологии и инструментах анализа данных, применяемых для обнаружения коррупции в системе государственных контрактов.

Так, согласно полученным авторами результатам, 87% исследователей работают с ранее структурированной базой данных, чаще используя количественные исследования. Глубина ретроспективы их поиска составляет 1–3 года, а наиболее часто используемый метод — многовариантный анализ и корреляция с использованием инструмента Webscraping. В 89% исследуемых статей авторы используют веб-платформы, анализируя коррупцию в публичных контрактных процедурах и при закупках медикаментов и медицинского оборудования.

Степень надежности в выявлении или предотвращении коррупции с помощью инструмента Darwish составил 98,5% при анализе транзакций по кредитным картам в банковской среде. В правительственной среде подставные поставщики выявляются из анализа спутниковых снимков местоположений компаний, что дает более точный индекс обнаружения (97%). В исследованиях были использованы в качестве инструментария различные виды майнинга, методы предварительной обработки данных, обработка значений выбросов, методы искусственного интеллекта, типы и методы обучения, а также технологические инструменты. В обзоре публикаций акцент сделан на предупреждение (21% публикаций) и выявление (79% публикаций) коррупции. Было отмечено, что основными методами используемых технологий искусственного интеллекта являются те, которые основаны на теореме Байеса, нейронных сетях, методе опорных векторов (SVM) и дереве решений. В меньшей степени используются теория множеств, теория графов, обработка естественного языка, метод k-средних, алгоритм машинного обучения Adaptive Boosting и метод генетических алгоритмов. Матрица смещения сочетается с оценкой мошенничества и машинным обучением, часто используется коэффициент корреляции Мэтьюса, а наиболее часто встречаемые языки программирования — Java, MatLab, Weka и Python.

В статье [Adam, Fazekas 2018] рассмотрены 6 основных видов технологического противодействия коррупции: цифровые государственные услуги и электронное правительство; краудсорсинговые платформы; средства информирования; порталы прозрачности и большие данные; технология распределенной бухгалтерской книги (DLT) и блокчейн; искусственный интеллект (ИИ).

Анализируя влияние информационно-коммуникационных технологий на коррупционную деятельность, авторы различают информацию, предоставленную со стороны правительства и со стороны населения. Цифровизация государственных услуг сокращает количество прямых контактов между гражданами и должностными лицами. Автоматизация финансовых операций и гласность правительственной деятельности способствуют выявлению и предотвращению коррупции. Иными словами, управление информацией в обществе становится более децентрализованной, а коррупционная деятельность в связи с этим — более рискованной.

Цифровые государственные услуги расширяют доступ к информации, прозрачность и подотчетность, повышая риск обнаружения коррупции и подрывая возможности ее осуществления. Эмпирические исследования иллюстрируют статистическую взаимосвязь между различными показателями внедрения электронного правительства и снижением коррупции. Тем не менее качественные данные показывают, что цифровые госуслуги также могут отрицательно сказаться на антикоррупционной деятельности в зависимости от качества разработки и реализации соответствующих проектов.

Важным фактором выявления коррупции является развитие инструментов обратной связи с общественными институтами. Краудсорсинговые платформы позволяют гражданам сообщать о случаях коррупции и публично обмениваться личным опытом. Эти платформы предназначены для сообщения о случаях мелкой коррупции в государственном секторе. Эффективность такого инструмента может быть обеспечена посредством простоты использования, гарантии анонимности, широкого распространения такого рода платформ и действий, последующих за обращениями граждан. Технологический дизайн таких платформ должен обеспечивать защиту IP-адресов заявителей и передачи данных с учетом действующих правовых рамок. Однако внедрение систем информирования может привести к тому, что коррумпированные чиновники найдут более сложные способы скрыть правонарушения.

Блокчейн как один из типов технологии распределенной бухгалтерской книги представляет собой децентрализованную и синхронизированную базу данных, поддерживаемую одноранговой сетью. Вся информация (например, транзакции) передается, проверяется и сохраняется в распределенном регистре как блоки информации, которые нельзя изменить или удалить. Поэтому создаются постоянные и защищенные записи, которые можно использовать. Таким образом, блокчейн можно использовать для управления цепочкой поставок информации, обеспечивая полную прозрачность. Он может применяться правительством для публичных транзакций и документов, например для отслеживания бюджетных расходов, сохранения записей о землеустройстве и реестров компаний или изменения системы контрактов и платежей. Система блокчейна позволяет обеспечить безопасное хранение данных, предотвратить возможность взлома и мошенничества, усилить надзор и подотчетность. Сильной стороной блокчейна является невозможность корректировки информации вручную с целью сокрытия истинного положения, но остается вопрос о том, какая часть подобной информации может быть представлена в полном объеме для целей общественного контроля без ущерба для государства.

Нейронные сети могут служить инструментом по выявлению скрытых связей через анализ структуры данных. Одним из инструментов нейронной сети является самоорганизующаяся карта (нейросетевой алгоритм, выполняющий задачу визуализации и кластеризации), которая может извлекать шаблоны из больших массивов данных. Этот инструмент может стать серьезным препятствием для продвижения коррупции. Однако качество таких технологий напрямую зависит от данных, на которых они основаны.

Следующие две рассматриваемые в настоящем исследовании публикации посвящены влиянию сети Интернет на восприятие коррупции. Ученые осознают различие между представлениями о наличии коррупции и осознанием факта коррупции. Так, согласно их примерам, в Дании и Финляндии низкая распространенность коррупции, но население имеет повышенную осведомленность о ней благодаря интересу к борьбе с коррупцией. В первой [Goel et al. 2012] статье авторы использовали для сбора информации поисковые системы Google и Yahoo и ключевые слова «коррупция», а также «взятничество». Для выявления случаев коррупции авторы использовали показатели восприятия межнациональной коррупции и опыт коррупции, в частности индекс восприятия коррупции в Transparency International (CORRUPT_cpi), индекс восприятия коррупции Всемирного банка (CORRUPT_wb) и обследование мировой деловой среды (CORRUPT_wbes).

Повышение осведомленности в сети Интернет о коррупции должно привести, по мнению авторов, к снижению ее распространенности и повышению индекса восприятия коррупции. Риск разоблачения коррупционных сделок через Интернет может служить сдерживающим фактором. Результаты показывают, что повышение осведомленности о коррупции в глобальной сети, измеряемой количеством посещений на душу населения (InternetHits), позволяет уменьшить участие в коррупции.

В другой публикации со схожими задачами и предметом исследования [Lio et al. 2011] авторы попытались оценить влияние распространения сети Интернет на снижение уровня коррупции. Они использовали тест причинности Грэнджера, чтобы проанализировать взаимообусловливание между распространением сети Интернет и коррупцией, поскольку ряд исследований демонстрируют, что коррупция может также препятствовать внедрению информационно-коммуникационных технологий.

В расчетах исследователи использовали индекс восприятия коррупции (CPI), а также индекс распространения сети Интернет внутри страны (на 100 жителей). В фокус внимания авторов статьи попали 70 стран с данными за период с 1998 по 2005 годы. В итоге в Швеции индекс распространения сети Интернет в 2005 году был самым высоким (76,35), а в Малави — самым низким (0,40). Далее все анализируемые 70 стран были разделены на 3 сегмента в соответствии с уровнем распространения сети Интернет (2005): страны с более высоким уровнем принятия интернета (Индекс распространения сети Интернет ≥ 50), страны со средним уровнем распространения интернета ($25 \leq$ Индекс распространения сети Интернет ≤ 50) и страны с более низким уровнем принятия интернета (Индекс распространения сети Интернет ≤ 25).

Исследователи получили следующие данные: 17 стран с более высоким уровнем распространения сети Интернет имеют более низкий уровень восприятия коррупции (CPI ≤ 5). Из 16 стран со средним уровнем распространения Интернета 12 стран имеют низкий уровень восприятия коррупции, при этом 4 страны, включая Чешскую Республику, Латвию, Польшу и Словацкую Республику, имеют более высокий уровень коррупции (CPI ≥ 5). И, наконец, из 37 стран с более низким уровнем распространения Интернета в 34 странах уровень коррупции значительно выше, и только в трех (Ботсвана, Израиль и Иордания) уровень восприятия коррупции низкий. Таким образом, ученые делают вывод о причинно-следственной связи: более масштабное проникновение сети Интернет будет способствовать снижению уровня коррупции в странах.

Заключение

Проведенный обзор подводит нас к следующим дискуссионным вопросам.

Во-первых, слабым звеном предлагаемых методов выявления коррупции в вышеуказанных исследованиях является то, что предметом анализа с применением искусственного интеллекта является не объективная, а субъективная информация из новостных сайтов. Она может быть более релевантной в случаях, если сообщается о доказанных фактах и вынесенных приговорах, но в целом получаемая карта коррупционных проявлений в значительной мере зависит от политической конъюнктуры в различных географических районах исследуемых стран (расклад политических сил и степень влиятельности отдельных партий, антикоррупционная активность исполнительной власти), а также уровня активности журналистов новостных сайтов и общего уровня свободы слова на сопоставляемых территориях. Кроме того, новостная рефлексия происходящего может свидетельствовать о переформатировании коррупционных рынков, а также не всегда отражает функцию гражданского контроля СМИ в связи с возможностью преднамеренного искажения информации в освещении антикоррупционной тематики.

Во-вторых, различные способы обратной связи, создаваемые с помощью сбора жалоб и претензий, новостных сайтов, краудсорсинговых платформ и социальных сетей, способствуют как гражданской мобилизации, так и непосредственному выявлению и пресечению коррупции. Однако за активной деятельностью в сети может не быть никаких реальных действий. Для полноценного функционирования таких инструментов необходимо, чтобы в исследуемой стране или на конкретной территории была востребована данная информация, органы власти были готовы реагировать на получаемые сообщения на принципах равенства любых фигурантов перед законом и чтобы существовали законодательные механизмы защиты заявителей о коррупции.

В-третьих, тематика коррупционных проявлений задается в различных, дифференцированно настроенных и чувствующих культурных средах. Так, в одной стране может быть низкая распространенность коррупции, но население может иметь повышенную осведомленность о коррупции благодаря интересу к борьбе с ней.

В-четвертых, можно согласиться с авторами приведенной выше публикации в том, что высокий уровень развития Интернета влияет на снижение уровня коррупции, однако это условие является важным, но недостаточным. Представляется, что наряду с распространенностью Интернета важно учитывать наличие институциональных факторов для снижения коррупции и прежде всего присутствие антикоррупционного

дискурса в стране. Если самоорганизация общества низкая, представления о коррупции и механизмах противодействия ей самые примитивные, а органами государственной власти не провозглашается курс на противодействие коррупции, не внедряются институциональные меры противодействия коррупции (цифровизация государственных услуг, процедур госзакупок и другие инструменты), то одно только наличие сети Интернет не может в должной мере обеспечить снижение уровня коррупции.

Таким образом, анализ современных публикаций о взаимосвязи развития интернет-технологий, искусственного интеллекта и снижения уровня коррупции подтверждает наличие положительной корреляции. Однако перспективность и эффективность освещенных выше инструментов противодействия коррупции сильно различаются, многие из них при неправильном использовании могут, напротив, значительно стимулировать коррупционные правонарушения.

Список литературы:

- Попов Е.В., Семячков К.А.* Проблемы экономической безопасности цифрового общества в условиях глобализации // Экономика региона. 2018. Т. 14. Вып. 4. С. 1088–1101. DOI: 10.17059/2018-4-3.
- Adam I., Fazekas M.* Are Emerging Technologies Helping Win the Fight against Corruption in Developing Countries? // Pathways for Prosperity Commission Background Paper Series. 2018. No. 21. DOI: <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.17930.52162>.
- Berru Y.T., Batista V.F.L., Torres-Carrión P., Jimenez M.G.* Artificial Intelligence Techniques to Detect and Prevent Corruption in Procurement: A Systematic Literature Review // Communications in Computer and Information Science. 2020. Vol. 1194. P. 254–268. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-42520-3>.
- Goel R., Nelson M., Naretta M.* The Internet as an Indicator of Corruption Awareness // European Journal of Political Economy. 2012. Vol. 28. Is. 1. P. 64–75. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2011.08.003>.
- Hlatshwayo S., Oeking A., Ghazanshyan M., Corvino D., Shukla A., Leigh L.Y.* The Measurement and Macro-Relevance of Corruption: A Big Data Approach // International Monetary Fund Working Papers WP/18/195. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5089/9781484373095.001>.
- Lima M., Delen D.* Predicting and Explaining Corruption across Countries: A Machine Learning Approach // Government Information Quarterly. 2019. Vol. 37. Is. 1. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101407>.

Lio M.-Ch., Liu M.-Ch., Ou Y.-P. (2011) Can the Internet Reduce Corruption? A Cross-Country Study Based on Dynamic Panel Data Models // *Government Information Quarterly*. 2011. Vol. 28. Is. 1. P. 47–53. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.01.005>.

López-Iturriaga F.J., Sanz I.P. Predicting Public Corruption with Neural Networks: An Analysis of Spanish Provinces // *Social Indicators Research*. 2018. Vol. 140. No. 3. P. 975–998. DOI: [10.1007/s11205-017-1802-2](https://doi.org/10.1007/s11205-017-1802-2).

Noerlina R.D., Mursitama T., Fairianti Sh., Kristin D., Sasmoko S., Muqsith A., Krishti N., Makalew B. Development of a Web Based Corruption Case Mapping Using Machine Learning with Artificial Neural Network // 2018 International Conference on Information Management and Technology (ICIMTech). 2018. P. 400–405. DOI: [10.1109/ICIMTECH.2018.8528150](https://doi.org/10.1109/ICIMTECH.2018.8528150).

Ralha C., Silva C.A Multi-Agent Data Mining System for Cartel Detection in Brazilian Government Procurement // *Expert Systems with Applications*. 2012. Vol. 39. Is. 14. P. 11642–11656. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.eswa.2012.04.037>.

Дата поступления: 10.11.2020

References:

Adam I., Fazekas M. (2018) Are emerging technologies helping win the fight against corruption in developing countries? *Pathways for Prosperity Commission Background Paper Series*. No. 21. DOI: <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.17930.52162>.

Berru Y.T., Batista V.F.L., Torres-Carrión P., Jimenez M.G. (2020) Artificial Intelligence Techniques to Detect and Prevent Corruption in Procurement: A Systematic Literature Review. *Communications in Computer and Information Science*. Vol. 1194. P. 254–268. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-42520-3>.

Goel R., Nelson M., Naretta M. (2012) The Internet as an Indicator of Corruption Awareness. *European Journal of Political Economy*. Vol. 28. Is. 1. P. 64–75. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2011.08.003>.

Hlatshwayo S., Oeking A., Ghazanshyan M., Corvino D., Shukla A., Leigh L.Y. (2018) The Measurement and Macro-Relevance of Corruption: A Big Data Approach. *International Monetary Fund WP/18/195*. DOI: <http://dx.doi.org/10.5089/9781484373095.001>.

Lima M., Delen D. (2019) Predicting and explaining corruption across countries: A machine learning approach. *Government Information Quarterly*. Vol. 37. Is. 1. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101407>.

Lio M.-Ch., Liu M.-Ch., Ou Y.-P. (2011) Can the Internet Reduce Corruption? A Cross-Country Study Based on Dynamic Panel Data Models. *Government Information Quarterly*. Vol. 28. Is. 1. P. 47–53. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.01.005>.

López-Iturriaga F.J., Sanz I.P. (2018) Predicting Public Corruption with Neural Networks: An Analysis of Spanish Provinces *Social Indicators Research*. Vol. 140. No. 3. P. 975–998. DOI: [10.1007/s11205-017-1802-2](https://doi.org/10.1007/s11205-017-1802-2).

Noerlina R.D., Dewanti R., Mursitama T., Fairianti Sh., Kristin D., Sasmoko S., Muqsith A., Krishti N., Makalew B. (2018) Development of a Web Based Corruption Case Mapping Using Machine Learning with Artificial Neural Network. *2018 International Conference on Information Management and Technology (ICIMTech)*. P. 400–405. DOI: [10.1109/ICIMTECH.2018.8528150](https://doi.org/10.1109/ICIMTECH.2018.8528150).

Popov E.V., Semyachkov K.A. (2018) Problems of Economic Security for Digital Society in the Context of Globalization. *Ekonomika regiona*. Vol. 14. Is. 4. P. 1088–1101. DOI: [10.17059/2018-4-3](https://doi.org/10.17059/2018-4-3).

Ralha C., Silva C. (2012) A Multi-Agent Data Mining System for Cartel Detection in Brazilian Government Procurement. *Expert Systems with Applications*. Vol. 39. Is. 14. P. 11642–11656. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.eswa.2012.04.037>.

Received: 10.11.2020

Купряшин Г.Л., Шрамм А.Е.

О перспективах третьей волны парадигмы цифрового государственного управления

Купряшин Геннадий Львович — доктор политических наук, профессор, кафедра теории и методологии государственного и муниципального управления, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: gkupryashin@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: [8483-8158](#)

ORCID ID: [0000-0002-0438-7957](#)

Шрамм Александр Евгеньевич — заместитель руководителя управления конкурентной политики и методологии закупок Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, Москва, РФ.

E-mail: alschramm@outlook.com

SPIN-код РИНЦ: [2827-4964](#)

Аннотация

В статье рассмотрена парадигма цифрового государственного управления (Digital Era Governance) с точки зрения основных технологических трендов двух десятилетий: развития сети Интернет и информационных платформ с начала 2000-х годов и развития мобильного Интернета и социальных сетей с начала 2010-х годов. Две волны парадигмы цифрового государственного управления и соответствующие им концепции электронного и цифрового правительств сопоставлены с основополагающими технологическими трендами: развитием платформ и развитием социальных сетей. В целом этап развития парадигмы цифрового государственного управления на протяжении последних двадцати лет можно назвать платформенным этапом, поскольку социальные сети Интернета с технической точки зрения остаются именно платформами. Авторы исследуют перспективы третьей волны парадигмы цифрового государственного управления на базе принципиально новой платформенно-сетевой архитектуры. К косвенным доказательствам зарождения сетевого уклада в системах управления можно отнести технологическую стратегию самой крупной социальной сети Facebook с ее нацеленностью на прорыв технологической блокады со стороны частных и государственных монополий посредством внедрения и развития собственных сетевых и системных сервисов. Авторы считают, что к технологическим новациям третьей волны относятся интеллектуальные киберфизические человеческие системы (Intelligent Cyber-Physical Human Systems), Интернет вещей (Internet of Things), многоагентные сети (Multiagent Networks) и Интернет людей (Internet of People). С начала 2010-х годов и особенно с 2015 года наблюдается взрывной рост интереса к концептуальному отражению этих технологических трендов в научной среде, что, по мнению авторов, позволяет высказать предположение о появлении третьей волны цифрового государственного управления. В статье тренды третьей волны связываются со сменой платформенного этапа парадигмы цифрового государственного управления сетевым этапом. Третья волна в противоположность первым двум может сопровождаться тенденциями децентрализации функций государственного управления.

Ключевые слова

Цифровое государственное управление, информационная платформа, социальная сеть, Интернет людей, общегосударственные информационные системы.

DOI: [10.24412/2070-1381-2021-84-256-276](#)

Kupryashin G.L., Schramm A.E.

On the Outlook for the Third Wave of Digital Era Governance

Gennady L. Kupryashin — DSc (Political Sciences), Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: gakupryashin@gmail.com

ORCID ID: [0000-0002-0438-7957](https://orcid.org/0000-0002-0438-7957)

Alexander E. Schramm — Deputy Division Head for Antitrust Policy and Procurement Methodology, Analytical Center for the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: alschramm@outlook.com

Abstract

The authors investigate Digital Era Governance concept from the standpoint of dominant technological trends of the last two decades. Since the concept itself is closely linked to the development of the world wide web and the Internet, the authors distinguish two periods that can be attributed to the first and the second wave of Digital Era Governance. The first period is the first decade of the century, during which Internet has spread across the globe and sparked the birth of many digital portals and platforms. The second period is the second decade of the century, during which Internet went mobile and enabled rapid growth of social networks. Two waves of Digital Era Governance can therefore be associated with two major drivers — digital platforms and social networks. Keeping in mind the fact that social networks only exist in imagination of their users and technically on the inside represent nothing else but digital platforms with centralized data storage, the authors conclude that digitization is not yet out of the woods of “platform era”. Nevertheless, digitization has reached the point at which the looming end of platform era can be predicted and announced to happen sometime over the next ten years. The outlook for the “third wave” of Digital Era Governance is investigated in connection with Facebook’s 10 years roadmap and rapidly growing interest to such technological concepts as intelligent cyber-physical human systems, Internet of things, multiagent networks, and Internet of people. Third wave’s advent would end “platform era” and start “network era” with platforms to remain one of the key elements of any control system. Internet of people, technically rooted to multiagent networks, would shape new types of control systems and change the ways digital governance is performed. Renewal of decentralized approaches to public administration may be anticipated, once the third wave has brought digital transformation upon the governments.

Keywords

Digital era governance, digital platform, social network, Internet of people, national information systems.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-256-276

Введение: волны парадигмы цифрового государственного управления

Проблемы информатизации органов государственной власти как крупномасштабных бюрократических систем, а также проблемы управления обществом, прежде всего экономикой, с использованием современных информационно-коммуникационных технологий на протяжении последних 10–15 лет прочно вошли в дискурс теории и практики публичного управления. В итоге набирающая обороты цифровизация управления и парадигмальные сдвиги в ее теоретической рефлексии привели к появлению новой обобщающей концепции теории государственного управления, названной некоторыми учеными «парадигмой цифрового государственного управления».

Впервые концептуализировать «цифру» в контексте теории государственного управления предложили британские ученые, представившие в 2006 году модель Digital Era Governance (DEG) [Dunleavy et al. 2006]. Суть концепции сводилась к интерпретации динамизма процессов использования информационно-коммуникационных технологий и прежде всего информационных платформ на базе сети Интернет для удаленного оказания государственных услуг населению в цифровом виде. Вторым элементом концепции стало выделение трендов развития технологий электронного правительства для налаживания цифрового межведомственного взаимодействия и перевода юридически значимого документооборота в электронный вид. Концепция, несмотря на свою инновационность, еще не претендовала на роль новой парадигмы теории государственного управления и сосуществовала с «нецифровыми» идеями неовеберинской теории бюрократии и теории нового государственного управления.

Новый импульс данная теоретическая модель получила в начале 2010-х годов в связи с появлением смартфонов и бурным развитием мобильного Интернета, то есть с новым качеством продвижения «цифры» в общество, и, с другой стороны, в связи с ослаблением позиций теории нового государственного управления. П. Данлеви и Х. Маргеттс провозгласили возникновение второй волны цифрового государственного управления [Margetts, Dunleavy 2013]. При этом данный этап развития концепции был назван авторами квазипарадигмой теории государственного управления. Поддержку концепции оказали ученые различных стран. Суть этой теоретической модели сводилась к характеристике расширенного цифрового участия граждан в процессах принятия и реализации решений органами государственной власти, что рассматривалось как переход от электронного правительства к цифровому [Смотрицкая 2019]. Последнее характеризовалось ориентированностью на расширение цифрового взаимодействия государства и общества, на «цифровую привязку» граждан и бизнеса к государственным информационным платформам, а также выходом цифрового взаимодействия в пространство социальных сетей Интернета¹. Модель цифрового государственного управления изначально базировалась на отрицании основных положений теории нового государственного управления в части децентрализации и деиерархизации органов государственной власти. «Цифра» была призвана сломить и обратить вспять тенденции

¹ Digital Policy Playbook 2017: Approaches to National Digital Governance // World Economic Forum [Электронный ресурс]. URL: http://www3.weforum.org/docs/White_Paper_Digital_Policy_Playbook_Approaches_National_Digital_Governance_report_2017.pdf (дата обращения: 07.10.2020).

децентрализации, отстаиваемые теорией нового государственного управления, воссоздать иерархию системы государственного управления на качественно новой цифровой основе, собрать воедино и централизовать функции аппарата управления, разрозненные в результате административных реформ эпохи менеджизма [Клименко 2014].

В этом смысле модель цифрового государственного управления справедливо называлась авторами квазипарадигмой, поскольку, не предлагая диалектического синтеза новой концепции с отрицаемыми ею теориями, она сосредотачивалась на отрицании достижений теории нового государственного управления, акцентируя внимание на возобновлении тенденций централизации в государственном управлении и использовании новых достижений информационно-коммуникационных технологий. Тем не менее можно констатировать, что модель/квазипарадигма/парадигма Digital Era Governance к настоящему времени вошла в научный дискурс теории государственного управления, по крайней мере, в англо-саксонских странах и англоязычной литературе.

В России о данной концепции пишется мало. Отметим работы А.А. Косорукова, в которых представлен обзор модели и даны оценки перспектив использования сквозных цифровых технологий, таких как большие данные и искусственный интеллект, в государственном управлении [Косоруков, Кшеменецкая 2019]. Ввиду недостаточного освещения и осмысления Digital Era Governance в России не существует пока и общепринятого перевода на русский язык или эквивалента названия. Устоявшимся термином, обозначающим использование цифровых технологий в государственном управлении в России, можно считать термин «цифровое государственное управление» по аналогии с одноименным федеральным проектом национальной программы «Цифровая экономика»². Некоторые ведущие образовательные учреждения начинают предлагать программы подготовки специалистов по цифровому государственному управлению³. Поэтому термин «парадигма цифрового государственного управления» можно считать попыткой концептуализировать особенности его развития в тесной связи с технологическими изменениями. Поэтому, на наш взгляд, существуют признаки возникновения новой, третьей волны парадигмы цифрового государственного управления, утверждение о появлении которой мы рассматриваем как гипотезу,

² Цифровое государственное управление // АНО «Цифровая экономика» [Электронный ресурс]. URL: <https://data-economy.ru/government> (дата обращения: 07.10.2020).

³ Магистерская программа «Цифровое государственное управление» // Факультет управления и политики МГИМО [Электронный ресурс]. URL: <https://sgp.mgimo.ru/double/Digital-public-governance> (дата обращения: 07.10.2020).

ориентирующую исследователей на выявление и формулирование ряда новых принципов управленческого мышления и действий, отвечающих вызовам современного публичного и коммерческого управления.

Цифровое правительство: использование информационных платформ и социальных сетей

Одновременно нельзя отрицать, что осмысление и развитие парадигмы цифрового государственного управления в России может пойти путем, отличным от развития Digital Era Governance на Западе. Однако, прежде чем перейти к обсуждению особенностей развития этой концепции в России, необходимо обозначить некоторые универсальные, общие закономерности развития «цифры» в развитых странах, причем как в сфере непосредственно государственного управления, так и за его пределами.

Как уже отмечалось выше, парадигма цифрового государственного управления, провозглашенная английскими учеными, прошла в своем развитии как минимум две волны. Первая волна начала 2000-х годов была связана с бурным распространением персональных компьютеров и развитием сети Интернет. Технологии удаленного доступа позволили получать данные с информационных порталов и информационных платформ. Коммерческие структуры начали обзаводиться корпоративными сайтами в сети Интернет, а в интранете, то есть в собственных локальных сетях, выстраивать корпоративные информационные системы масштаба предприятия для перехода на единые базы данных. Всплеск интереса к подобным технологиям в корпоративной среде, а также попытки переноса таких технологий в сферу государственного управления обусловили первую волну парадигмы цифрового государственного управления.

Условно эту волну можно связать с развитием информационных платформ для использования внутри организаций в интранете или за их пределами — в Интернете. В государственном управлении подобные технологические тенденции первой волны материализовались в проекты разработки и внедрения информационных систем межведомственного взаимодействия и электронного правительства. Постепенный отход от идей децентрализации, связанных с новым государственным управлением, технологически был поддержан развитием и внедрением единых баз данных и выстраиванием на их основе информационных платформ. Управление аккумулировалось воедино на новой технологической цифровой основе. Технологические тенденции первой волны продолжают и в настоящее время. Феномен платформизации регулятивной деятельности в сфере экономики отмечают и изучают современные исследователи [Осипов и др. 2019].

Развитие информационных платформ на протяжении последних двух десятилетий как в коммерческом корпоративном секторе, так и в сфере государственного управления в начале 2010-х годов было дополнено всплеском интереса к социальным сетям и их бурным распространением. Возникли принципиально новые черты цифрового государственного управления, что было названо второй волной его развития.

Facebook, основанный в 2004 году, достиг показателя в один миллиард активных пользователей в месяц в 2012 году. Twitter, основанный в 2006 году, также в 2012 году достиг отметки в двести миллионов активных пользователей в месяц. Стремительный рост социальных сетей в начале 2010-х годов стал возможным прежде всего за счет появления смартфонов и развития мобильного интернета. Коммерческий корпоративный сектор начал использовать социальные сети в рекламных целях, а также для анализа больших массивов данных о пользователях, их поведении и предпочтениях. Социальные сети начали активно эксплуатироваться органами государственной власти в США и других странах Запада.

Таким образом, технологическими драйверами второй волны развития парадигмы цифрового государственного управления можно считать распространение мобильного интернета и рост социальных сетей. В этой связи в государственном управлении концепция электронного правительства модифицируется моделью цифрового правительства, предполагающего большую степень вовлеченности граждан в процессы цифрового взаимодействия с органами государственной власти. Большая степень вовлеченности достигается за счет «цифровой привязки» граждан к государственным информационным платформам, например, с помощью личных кабинетов, а также с появлением так называемых цифровых двойников граждан на государственных информационных платформах, снабженных средствами удаленной идентификации и аутентификации, а также достаточным информационным массивом об основных данных гражданина и их изменении во времени. Понятие цифрового правительства, таким образом, тесно связано с такими понятиями, как цифровой гражданин, цифровой двойник, цифровой профиль, цифровая тень, то есть в целом с той или иной формой цифровой привязки граждан к государственным информационным платформам [Смотрицкая 2019]. Базовая информация о гражданине, накапливаемая в государственных информационных платформах, одновременно дополняется информацией социального характера о нем из социальных сетей.

При этом рост социальных сетей тесно связан с развитием информационных платформ. Такие социальные сети, как Facebook, по сути являются гигантскими цифровыми информационными платформами, накапливающими и анализирующими большие массивы данных. Мобильный интернет и смартфоны привели к увеличению потоков данных, собираемых социальными сетями, однако характер накопления данных информационными платформами принципиально не изменился: накопление и хранение данных осуществляется централизованно. Это вполне соответствует принципам парадигмы цифрового государственного управления, свидетельствующей о трансформации определяющих положений теории государственного управления. В рамках данной трансформации выделим холизм, то есть интеграцию всех процессов реализации решений вокруг гражданина (например, принцип «единого окна»), и переход от менеджизма к цифровизации, то есть быстрый рост использования новых информационно-коммуникационных технологий и сквозных цифровых технологий в государственном управлении.

На Рисунке 1 схематично изображены две волны развития парадигмы цифрового государственного управления: первая волна начала 2000-х годов и вторая волна начала 2010-х годов. Учитывая основные технологические тренды этих двух предыдущих десятилетий, можно утверждать, что обе волны были связаны с развитием сети Интернет, сначала на основе персональных компьютеров и телеком-сетей, затем на основе смартфонов и сетей сотовой связи, обеспечивших доступ к мобильному интернету. На уровне прикладных сервисов первую волну можно ассоциировать с информационными платформами, а вторую — с социальными сетями, которые по технической сути также являются информационными цифровыми платформами с централизованным накоплением и хранением данных пользователей. Сам термин «социальная сеть» может ввести в заблуждение, ведь современные социальные сети представляют собой некие проекции социальных сетей физического мира, а эти проекции в техническом понимании являются не чем иным, как информационными цифровыми платформами. В этой связи можно отметить определенную ловушку «квасисетецентричности» в рамках современного формирования парадигмы цифрового государственного управления.

Ее объективная основа вытекает из сетевой природы телекоммуникаций, приводящей к повсеместному использованию понятия «сеть» и интуитивным представлениям о сопутствующей распределенности и децентрализованности. Однако тот факт, что для доступа к информационной платформе пользователь использует

сетевое коммуникационное оборудование, не означает наличие семантической сети, равноправия и распределенного участия во взаимоотношениях клиента с сервером. Напротив, фактически это свидетельствует о контролируемом терминальном доступе к жестко централизованной базе данных. Децентрализация сети как принцип управления не столь однозначна, если в ее узлах находятся не высокоинтеллектуальные агенты, способные к генерации, накоплению и хранению собственных данных и к сетевому взаимодействию между собой без посредников, так сказать, на парной основе (peer-to-peer), а большие базы данных крупных коммерческих компаний и государственных структур.



Рисунок 1. Две волны парадигмы цифрового государственного управления⁴

Противоречия монополизации информационных платформ

Противоречивые тренды развития информационных платформ показывают эндогенную неопределенность государственного управления в условиях становления его цифровой модели, отличающейся динамизмом, нестабильностью, нелинейными взаимосвязями и слабой предсказуемостью последствий принимаемых управленческих решений в условиях господства информационных монополий. Все это требует создания новой гибкой системы государственного регулирования развития социальных сетей и информационных платформ, ограничивающих их текущую монополизацию.

⁴ Составлено авторами.

Способность компаний-производителей информационных платформ к нишевой или ползучей монополизации отмечается во многих исследованиях. Эффекты масштаба, сетевые и синергетические эффекты от использования платформ монетизируются компаниями-лидерами цифрового сектора [Липов 2020]. Более того, компании-операторы платформ, ввиду централизованного накопления больших массивов данных, в состоянии получать и обобщать информацию об экономическом и социальном поведении резидентов платформ, выявлять и копировать лучшие практики, использовать полученную информацию для целей недобросовестной конкуренции. Поэтому очень часто основным требованием компаний, являющихся потенциальными пользователями платформ, к примеру, в коммерческом корпоративном секторе, является так называемая платформонезависимость, то есть право и технологическая возможность компании-резидента платформы сменить ее в любой удобный момент с гарантией полного отчуждения данных, произведенных компанией-резидентом за время пребывания на платформе.

С другой стороны, необходимо отметить конечность возможностей мировой цифровой инфраструктуры. Это касается и ограничений по вычислительным мощностям центров обработки данных, и по их возможностям хранения все возрастающего объема данных, и по пропускным способностям самих сетей связи. Накопление данных в цифровом формате на современном этапе идет по экспоненте и существенно превосходит возможности ИТ-сектора по производству и вводу в эксплуатацию соответствующих объемов компьютерной и серверной памяти. Скептики уже рассчитали некий предел, при котором общее число битов информации должно превысить число атомов вселенной. Создание и раскрутка платформ также требуют серьезных пороговых инвестиций, которые представляют собой входные барьеры для потенциальных конкурентов. Объективные технологические ограничения современного этапа, наряду с финансовыми ограничениями, усложняют вопросы регулирования рынков информационных платформ и не позволяют обеспечить приемлемый уровень конкуренции на таких рынках. Компании-разработчики и операторы информационных платформ вырастают в технологических гигантов, которые по аналогии с крупными банками становятся «слишком системообразующими, чтобы государство могло позволить им обанкротиться» (to big to fail).

Тем не менее законодательные и регулирующие органы, например, в США не оставляют попыток расчленить компании, владеющие крупнейшими информационными платформами. Представители Microsoft, Apple, Amazon, Google, Facebook часто

вызываются на слушания в Конгресс. Законодатели обеспокоены усиливающейся экономической, социальной и политической властью монополистов сети Интернет. Можно утверждать, что под нарастающей критикой профессионального сообщества и общественности намечается курс на ограничение монопольной власти интернет-гигантов и демонополизацию рынка информационных платформ. Конечно, попытки провести демонополизацию не означают, что в будущем на месте частных интернет-гигантов не появятся государственные естественные монополии, оперирующие крупными информационными платформами.

Специалисты в сфере информационных технологий часто сводят все многообразие элементов технической или программно-аппаратной инфраструктуры к трем видам сервисов: системным, сетевым и прикладным. К системным сервисам относят, например, операционные системы и системы управления базами данных, а также серверное и клиентское оборудование. К сетевым сервисам относят сетевое оборудование и программное обеспечение для управления сетями. К прикладным сервисам относят собственно программы и приложения, которыми пользуются клиенты. Именно в прикладных сервисах сосредоточена потребительская ценность.

Возможность технологической блокады социальной сети в части системных и сетевых сервисов представлена на Рисунке 2. Социальная сеть зависит от следующих системных сервисов: мобильных устройств, мобильных операционных систем, облачных хранилищ данных. Социальная сеть также зависит от следующих сетевых сервисов: технологии сети Интернет, доступности сети Интернет, телекоммуникационных сетей для обеспечения мобильного доступа в сеть Интернет.

Не нужно быть большим специалистом в области информационных технологий, чтобы заметить, что все направления технологической зависимости социальной сети относятся к высокомонополизированным рынкам. На рынке мобильных операционных систем, к примеру, господствует дуополия Apple и Google с их операционными системами iOS и Android соответственно. Обе компании либо сами производят мобильные устройства, либо тесно сотрудничают с производителями мобильных устройств для сохранения своей монопольной власти. На рынке облачных хранилищ данных наблюдается дуополия Microsoft и Amazon с их облачными хранилищами Azure и Amazon Web Services (AWS) соответственно. Разработчики прикладных программ (мобильных приложений) для социальной сети Facebook используют сервисы по облачному удаленному хранению данных клиентов именно этих двух интернет-гигантов. То есть данные приложений, разработанных для социальной сети, хранятся в

Azure или AWS. На рынке услуг сотовой связи и мобильного доступа в интернет господствуют национальные олигополии операторов сотовой связи. Доступ к мобильному интернету не бесплатен, а в некоторых регионах мира он попросту отсутствует.

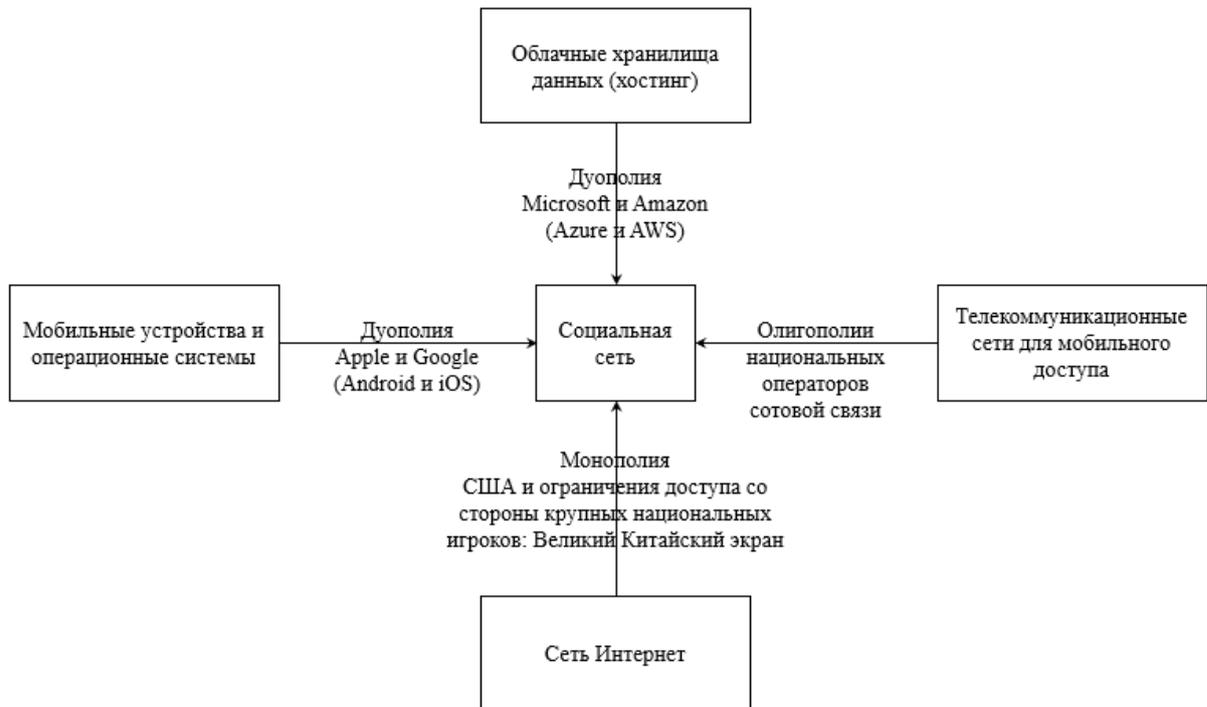


Рисунок 2. Технологическая блокада социальной сети⁵

Наконец, хоть это и может показаться неожиданным, ограничением для социальной сети является сама сеть Интернет, имеющая латентные формы контроля. Технически это связано с контролем над доменными именами, возможностями по отслеживанию трафика и управлению им, а также программно-аппаратными возможностями кражи и дешифрования практически любых данных, выложенных в сеть [Stephens-Davidowitz 2017]. Противоположностью такой доступности данных в сети является китайский сегмент Интернета, закрытый от Google, Facebook, Twitter и других американских компаний «великим китайским экраном» (Great Firewall). В целом особенности функционирования сети Интернет приводят к неизбежным утечкам данных, что уже повлекло за собой колоссальные имидживые потери для сетевых компаний.

Гиганты Интернета стремятся выйти за рамки этой технологической блокады. Так, анализ продуктовой и технологической стратегии компании Facebook на ближайшее десятилетие показывает нацеленность социальной сети на прорыв программно-

⁵ Составлено авторами.

аппаратной и сетевой блокады со стороны интернет-гигантов, во-первых, за счет разработки и производства собственных электромеханических устройств для оснащения ими пользователей сети и, во-вторых, за счет развития корпоративных суверенных средств связи. Появление игроков с суверенными программно-аппаратными и сетевыми решениями позволит в ближайшем будущем говорить о новом этапе развития информационных платформ и систем управления.

В итоге важно подчеркнуть связь волн развития парадигмы цифрового государственного управления с технологиями информационных платформ и социальных сетей. Попытаемся сформулировать признаки возможной следующей волны этой парадигмы на основе смены платформенного этапа развития сетевым этапом, а также смены тенденции централизации, свойственной платформенному этапу, тенденцией децентрализации на новом технологическом фундаменте.

Некоторые признаки третьей волны парадигмы цифрового государственного управления

На Рисунке 3 схематично представлены три волны парадигмы цифрового государственного управления. Следует отметить, что наступление третьей волны пока не нашло отражение в литературе. Мы считаем, что для полноценной и обоснованной констатации нового этапа потребуется закрепление технологических трендов на дальнейшую сетевизацию систем управления и активный трансфер новых управленческих и информационно-коммуникационных технологий от интернет-гигантов в сферу государственного управления.

Основным моментом, который хотелось бы подчеркнуть в этой связи, является нарастающий ком противоречий, связанных с платформенным этапом развития парадигмы цифрового государственного управления. Риски централизованного хранения данных в частных и государственных облачных хранилищах, обмена данными через платформы-посредники в сети Интернет, условно бесплатные сервисы, осуществляющие массовый сбор данных пользователей с целью их последующей продажи или анализа, могут способствовать утечке персональных данных, злоупотреблению рыночной властью, нечестным деловым практикам и в целом нарушению базовых прав и свобод граждан.



Рисунок 3. Три волны парадигмы цифрового государственного управления⁶

Мы уже упоминали, что с технологической точки зрения современные социальные сети являются платформами. Facebook начинал как платформа и продолжает ей оставаться. С начала 2010-х годов, в связи с распространением смартфонов и мобильного Интернета, появилась иллюзия сетецентричности. Этому во многом способствовал мобильный обмен аудио- и видеoinформацией в режиме реального времени. Однако сам обмен был и остается жестко централизованным несетевым феноменом, завязанным на соответствующие платформы: Twitter, WhatsApp, Facebook, Instagram. Поэтому две первые волны парадигмы цифрового государственного управления можно условно назвать платформенным этапом, сопровождающимся централизацией данных посредством платформ и в более широком смысле централизацией функций государственного управления.

Изучение противоречий современного этапа, а также технологических трендов рынков информационно-коммуникационных технологий и соответствующих им стратегий интернет-гигантов позволяет предположить смену ориентиров и переход от платформенного этапа к сетевому. Платформы продолжают развиваться и играть существенную роль, но в то же время они будут поставлены или переведены на качественно иной базис — сетевой. Многоагентные сети станут базисом, обеспечивающим децентрализованное хранение данных и обмен ими напрямую между агентами сети, а платформы перейдут в разряд надстройки, координирующей работу сети и получающей либо ограниченный доступ к первичным сетевым данным, либо данные в агрегированном и деперсонализированном виде [Городецкий, Скобелев 2019]. В узлах многоагентной сети обычно находятся физические устройства, обладающие разным уровнем интеллекта — от простых сенсоров в случае сенсорных сетей до

⁶ Составлено авторами.

высокоинтеллектуальных агентов, обладающих вычислительными мощностями, памятью и способностью к взаимодействиям на парной основе с себе подобными без необходимости в технологическом посредничестве [Городецкий 2019].

Системы управления смешанного типа, то есть системы, построенные на основе многоагентных сетей в качестве базиса и платформ в качестве надстройки, принципиально отличаются от систем управления чисто платформенного типа. В системах управления смешанного типа становится возможным сбалансировать принципы датацентризма, сетецентризма и командноцентризма [Купряшин, Шрамм 2019]. Нет необходимости в сборе чудовищных массивов данных и их хранении в центрах обработки данных. Первичные данные хранятся распределено, децентрализованно в узлах многоагентных сетей. Вторичные данные поступают от сетей в платформы и используются общегосударственными информационными системами для реализации функций управления. Поскольку принцип датацентризма в таком случае выдержан и не акцентируется сверх меры, система управления избегает ослепления от чрезмерной обратной связи.

В системах управления смешанного типа за счет киберфизического, или фиджитального (от *physical* и *digital* — *phygital*), присутствия агентов становится возможным регистрировать цифровое поведение агентов и управлять им. Управление поведением на основе анализа и согласования убеждений, желаний и намерений фактически является управлением на основе знаний, а не данных. Поскольку в этом случае действует принцип командноцентризма, то управляющее воздействие носит согласованный характер, сохраняя системную устойчивость.

Наконец, сетецентрический принцип в системах смешанного типа по определению воплощен эффективнее, чем в платформенных системах. В техническом смысле сетевые взаимодействия осуществляются как напрямую между агентами, так и между агентами и платформами. В кибернетическом смысле происходит включение объекта управления в процессы, протекающие в системе управления, то есть достигается основное свойство общегосударственных информационных систем и выстроенных с их помощью систем управления — партиципаторность [Купряшин, Шрамм 2020].

Таким образом, предположив появление признаков третьей волны парадигмы цифрового государственного управления, связанные с становлением сетевого уклада в системах управления, мы также можем предположить обновление концепции цифрового правительства, ее перерождение в концепцию сетевого фиджитального правительства, то есть правительства, активно использующего новые системы управления на базе киберфизических (фиджитальных) систем с базисной сетевой многоагентной компонентой.

Для того, чтобы еще раз подчеркнуть разницу между платформенным и сетевым этапами, обратимся к интересному феномену платформенного мышления, включающему диалектику сетей и данных [Bloom et al. 2009]. Исполнители в органах государственной власти, имеющие удаленный доступ к данным, могут действовать более независимо и самостоятельно, подчас даже не нуждаясь в руководителях среднего звена, слой которых постепенно вымывается из системы управления посредством цифровизации административных процессов. В то же время сети позволяют топ-руководителям получить удаленный прямой доступ к исполнителям на местах, тем самым способствуя централизации. Поэтому не столь однозначным является широко распространенный в отечественной литературе тезис о безусловно децентрализованном характере сетевой модели государственного управления. На наш взгляд, эта модель имеет более сложную систему характеристик.

Предположим, что в предстоящем десятилетии эксперименты с многоагентными сетями и Интернетом людей (Internet of People) приведут к появлению систем управления нового типа. Данные, необходимые для реализации функций управления, будут поступать из сети, накапливаться в платформах и использоваться общегосударственными информационными системами. Решения о том, какие данные и в каком объеме необходимо собирать, будут связаны с функциями управления и прежде всего с функциями контроля. Обратная связь, обеспечиваемая сбором данных, будет использоваться для управления. Чем больше данных, тем больше обратной связи и контроля. Централизация данных в таком случае будет означать централизацию контроля как ключевой функции управления. В этом смысле накопление данных будет ассоциироваться в первую очередь с усилением контроля и с централизацией, а не с ослаблением подотчетности и общей децентрализацией системы управления.

Сети позволят поддержать распределение функций управления согласно иерархии системы. Если предположить, что в узлах сети находятся высокоинтеллектуальные агенты, обладающие самосознанием, рефлексией, рациональным поведением, то с помощью ее многоагентности можно, с одной стороны, моделировать иерархию центров принятия решений, осуществлять распределение их полномочий, управлять процессами делегирования и согласования в рамках системы управления. С другой стороны, это позволяет включать объект управления в процессы принятия и реализации управленческих решений с учетом убеждения, желания и намерения объекта. В этом смысле сетевизация будет ассоциироваться прежде всего с ослаблением прямого контроля и децентрализацией, а не с усилением управляющего воздействия и централизацией.

Как видно, в поисках ответов на вопросы о соотношении централизации и децентрализации диалектика сетей и данных может давать прямо противоположные варианты в зависимости от типа рассматриваемых систем управления — платформенных или сетевых. Предложенная нами диалектика командноцентризма и датацентризма опирается, с одной стороны, на постулат о размежевании процессов принятия управленческих решений и процессов их реализации. Это предопределяет двойственную природу информационных систем, соединяющих в себе одновременно системы двух классов — командноцентрические (системы поддержки принятия решений) и датацентрические (автоматизированные системы управления). С другой стороны, наблюдаемый на современном этапе феномен сетевизации информационных систем, то есть феномен включения объекта управления в процессы принятия и реализации решений, позволяет дополнить и уточнить диалектику сетей и данных и основанные на ней технократические трактовки влияния сетей и данных на процессы централизации и децентрализации в управлении.

Если перейти от информатизации процессов управления к их теоретической рефлексии, то маркером последней могут выступать публикации в специальной литературе. На Рисунке 4 как пример представлено число англоязычных научных публикаций в мире за период с 2000 по 2019 год, содержащих следующие ключевые слова: Интернет вещей (Internet of Things), киберфизические системы (Cyber-Physical Systems), Интернет людей (Internet of People), многоагентные сети (Multiagent Networks).

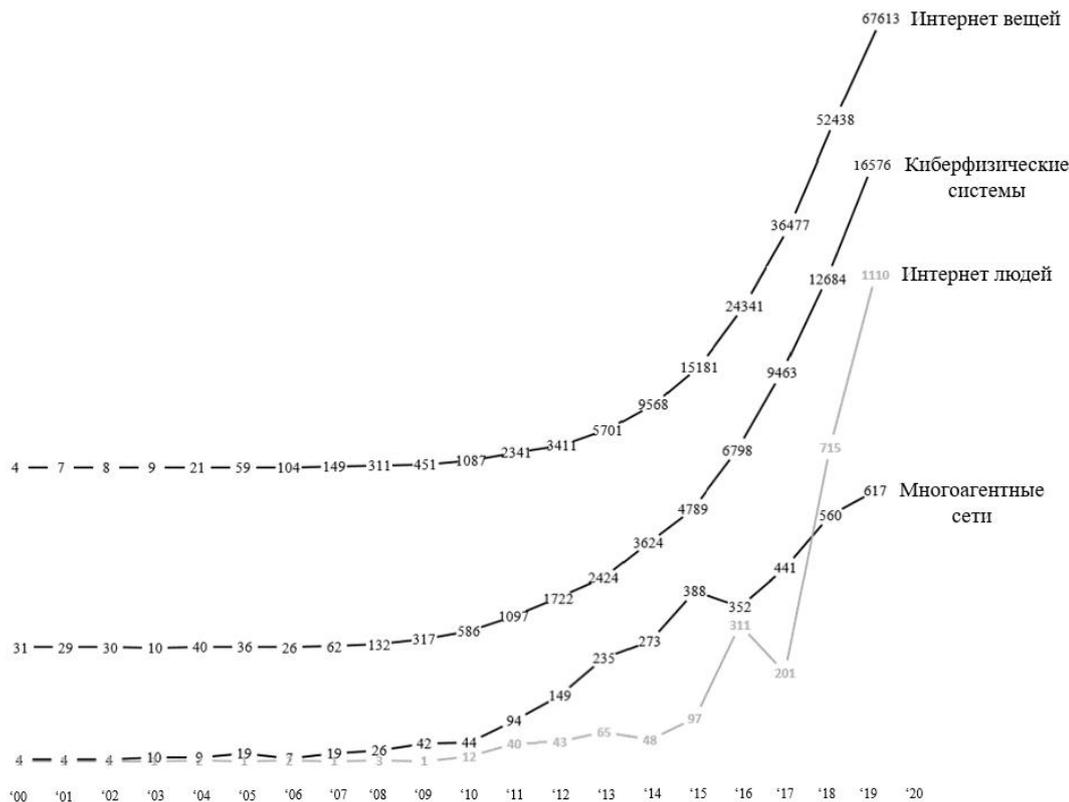


Рисунок 4. Число упоминаний ключевых слов в публикациях (2000–2019)⁷

Киберфизические системы, например системы автоматического управления технологическими процессами или элементами инфраструктуры, известны давно и являются технологической основой Интернета вещей, который, в свою очередь, является базовой составляющей концепции Индустрии 4.0 (умных фабрик, заводов). Оба термина часто используются в научных публикациях. Многоагентные сети как частное понятие более общего понятия киберфизических систем еще не так распространено, но именно оно является технологической основой набирающей популярности концепции Интернета людей. Из диаграммы видно, что начало стремительного роста интереса исследовательского сообщества к указанным концепциям приходится на начало 2010-х годов, то есть на начало распространения мобильного интернета и начало второй волны парадигмы цифрового государственного управления. Рост интереса значительно усилился в 2015 году, особенно это касается Интернета людей, привлекшего значительный интерес к многоагентным сетям. Показательно, что именно в декабре 2016 года Президент России в обращении к Федеральному Собранию впервые произносит термин «цифровизация» и ставит перед страной сверхзадачу цифрового развития социально-экономической сферы. С тех пор число научных публикаций растет

⁷ Составлено авторами по [Dimensions](#).

в геометрической прогрессии. При этом в конце 2010-х годов развернулась нешуточная борьба за международные стандарты в сфере Интернета вещей, в которой приняла участие и Россия.

Возвращаясь к Рисунку 3, на котором представлены волны парадигмы цифрового государственного управления, отметим, что водораздел между платформенным (две первые волны) и сетевым (третья волна) этапами станет очевидным по мере вызревания и становления шестого технологического уклада, ядром которого являются НБИКС-технологии (нанотехнологии, биотехнологии, информационные, когнитивные и социальные технологии) [Глазьев 2018]. Реализация сетецентрического принципа в современных системах управления на базе Интернета людей и многоагентных сетей может стать тем самым технологически связывающим фактором, способствующим формированию совокупностей связанных производств и переходу шестого технологического уклада в фазу устойчивого роста. Поэтому третья волна на Рисунке 3 не масштабирована ни по амплитуде, которая будет явно выше амплитуды платформенного этапа, ни по фазе, которая наверняка перешагнет рубеж 20–30-х годов и продолжится до пика очередной Кондратьевской волны.

Выводы

Парадигма цифрового государственного управления (Digital Era Governance) была введена в научный оборот в 2006 году как ответ на стремительное развитие Интернета и информационных платформ и проникновение этих технологий в сферу государственного управления. С развитием технологий мобильного интернета и социальных сетей в начале 2010-х годов концепция была уточнена и дополнена. Третья волна парадигмы цифрового государственного управления может быть теоретическим отражением распространения технологий многоагентных сетей и Интернета людей в условиях становления сетевого уклада в экономике и появления новых платформенно-сетевых систем управления. Выделим следующие процессы цифровизации управления, способные стать аргументами в пользу данной гипотезы:

- 1) возрастание на протяжении последних десяти лет в геометрической прогрессии интереса научного сообщества к киберфизическим системам, Интернету вещей, многоагентным сетям и Интернету людей. Вхождение технологий интернета вещей в фазу зрелости с возможностью их использования в публичной сфере в процессе включения человека в киберфизические системы и получения так называемых интеллектуальных киберфизических человеческих систем (Intelligent Cyber-Physical Human Systems);

- 2) начало экспериментов с сетями для создания человекоцентрических систем управления нового типа, результатом чего может стать обособление на рубеже 2020–2030 годов группы стран-лидеров цифрового государственного управления, обладающих возможностями развертывания суверенных экстерриториальных управленческих систем на собственной сетевой и системной элементной базе;
- 3) формирование императива защиты информации в сетях, включая защиту персональных данных пользователей, который может быть воплощен только с применением принципиально новых сетевых архитектурных решений, то есть с отказом от абсолютизации накопления данных, с децентрализацией и локализацией «малых» первичных данных в узлах многоагентных сетей, с обеспечением внутрисетевых взаимодействий на парной основе без посредников.

Список литературы:

- Глазьев С.Ю. Информационно-цифровая революция // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2018. № 1. С. 70–83.
- Городецкий В.И. Поведенческие модели кибер-физических систем и групповое управление: основные понятия // Известия ЮФУ. Технические науки. 2019. № 1. С. 144–162. DOI: 10.23683/2311-3103-2019-1-144-162.
- Городецкий В.И., Скобелев П.О. Цифровая платформа кибер-физических систем // Сборник трудов XIII Всероссийского совещания по проблемам управления ВСПУ-2019. М: ИПУ РАН, 2019. С. 2339–2344.
- Клименко А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 8–51.
- Косоруков А.А., Кшеменецкая М.Н. Модель цифрового управления на современном этапе развития государственного управления // Социодинамика. 2019. № 1. С. 57–69. DOI: 10.25136/2409-7144.2019.1.27232.
- Купряшин Г.Л., Шрамм А.Е. О принципах датацентризма, сетецентризма и командноцентризма в контексте информатизации государственного управления // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 76. С. 211–242. DOI: 10.24411/2070-1381-2019-10010.

Купряшин Г.Л., Шрамм А.Е. О проблемах информатизации в бюрократических системах и развитии общегосударственных информационных систем // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 80. С. 22–48. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10062.

Липов В.В. «Сексуальный, но бедный»: информационные платформы и парадокс открытости в цифровой экономике // Философия хозяйства. 2020. № 3. С. 152–167.

Осинов Ю.М., Юдина Т.Н., Гелизханов И.З. Информационно-цифровая экономика: концепт, основные параметры и механизмы реализации // Вестник московского университета. Экономика. 2019. № 3. С. 41–60.

Смотрюцкая И.И. Цифровизация государственного управления как новый этап институциональных реформ // Институциональные аспекты повышения качества государственного управления в контексте новых стратегических вызовов. М.: Институт экономики РАН, 2019. С. 10–25.

Bloom N., Garicano L., Sadun R., Van Reenen J. The Distinct Effects of Information Technology and Communication Technology on Firm Organization // *Management Science*. 2014. Vol. 60. Is. 12. P. 2859–2885. DOI: <https://doi.org/10.1287/mnsc.2014.2013>.

Dunleavy P., Margetts H., Tinkler S. New Public Management Is Dead — Long Live Digital-Era Governance // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2006. Vol. 16. Is. 3. P. 467–494. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>.

Margetts H., Dunleavy P. The Second Wave of Digital-Era Governance. A Quasi-Paradigm for Government on the Web // *Philosophical Transactions of the Royal Society*. 2013. Vol. 371. Is. 1987. DOI: <https://doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>.

Stephens-Davidowitz S. *Everybody Lies: Big Data, New Data, and What the Internet Can Tell Us About Who We Really Are*. New York: HarperCollins Publishers, 2017.

Дата поступления: 10.12.2020

References:

Bloom N., Garicano L., Sadun R., Van Reenen J. (2014) The Distinct Effects of Information Technology and Communication Technology on Firm Organization. *Management Science*. Vol. 60. Is. 12. P. 2859–2885. DOI: <https://doi.org/10.1287/mnsc.2014.2013>.

Dunleavy P., Margetts H., Tinkler S. (2006) New Public Management Is Dead — Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 16. Is. 3. P. 467–494. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>.

Glazyev S.Y. (2018) Informatsionno-tsifrovaya revolyutsiya [Information and digital revolution]. *EvrAziyskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika*. No. 1. P. 70–83.

- Gorodetsky V.I. (2019) Behavioral Model for Cyber-Physical System and Group Control: The Basic Concept. *Izvestiya YuFU. Tekhnicheskiye nauki*. No. 1. P. 144–162. DOI: 10.23683/2311-3103-2019-1-144-162.
- Gorodetsky V.I., Skobelev P.O. (2019) Tsifrovaya platforma kiber-fizicheskikh sistem [Digital platform for cyber-physical systems]. *Sbornik trudov XIII vserossiiskogo soveschaniya po problemam upravleniya VSPU-2019*. Moscow: IPU RAN. P. 2339–2344.
- Klimenko A.V. (2014) The Decade of Administrative Reform: Results and New Challenges. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. No. 1. P. 8–51.
- Kosorukov A.A., Kshemenetskaya M.N. (2019) Digital Governance Model at the Current Stage of the Development of Public Administration. *Sotsiodinamika*. No. 1. P. 57–69. DOI: 10.25136/2409-7144.2019.1.27232.
- Kupryashin G.L., Schramm A.E. (2019) On Principles of Data, Network, and Chain-Of-Command Centricity in the Context of Digital Governance. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 76. P. 211–242. DOI: 10.24411/2070-1381-2019-10010.
- Kupryashin G.L., Schramm A.E. (2020) On Problems of Informatization in Bureaucratic Systems and Development of National Information Systems. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 80. P. 22–48. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10062.
- Lipov V.V. (2020) «Sexy but Poor»: Information Platforms and the Paradox of Openness in the Digital Economy. *Filosofiya khozyaystva*. No. 3. P. 152–167.
- Margetts H., Dunleavy P. (2013) The Second Wave of Digital-Era Governance. A Quasi-Paradigm for Government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society*. Vol 371. Is. 1987. DOI: <https://doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>.
- Osipov Yu.M., Yudina T.N., Geliskhanov I.G. (2019) Information-Digital Economy: Concept, Basic Parameters and Realization Mechanisms. *Vestnik moskovskogo universiteta. Ekonomika*. No. 3. P. 41–60.
- Smotritskaya I.I. (2019) Tsifrovizatsiya gosudarstvennogo upravleniya kak novyy etap institutsional'nykh reform [Digitalization of public administration: A new chapter in institutional reform]. *Institutsional'nyye aspekty povysheniya kachestva gosudarstvennogo upravleniya v kontekste novykh strategicheskikh vyzovov*. Moscow: Institut ekonomiki RAN. P. 10–25.
- Stephens-Davidowitz S. (2017) *Everybody Lies: Big Data, New Data, and What the Internet Can Tell Us About Who We Really Are*. New York: HarperCollins Publishers.

Received: 10.12.2020

Леонтьева Л.С., Кудина М.В., Воронов А.С., Сергеев С.С.

Формирование национального цифрового суверенитета в условиях дифференциации пространственного развития¹

Леонтьева Лидия Сергеевна — доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры регионального и муниципального управления, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: leontieva@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [6508-6503](#)

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

SPIN-код РИНЦ: [5515-5825](#)

Воронов Александр Сергеевич — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики инновационного развития, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: voronov@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [4606-5045](#)

ORCID ID: [0000-0003-0058-9217](#)

Сергеев Степан Сергеевич — стажер-исследователь кафедры экономики инновационного развития, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: sergeevss@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [2233-5970](#)

Аннотация

Цифровизация государственного и муниципального управления открывает новые технологические возможности в решении задач пространственного развития и в то же время связана с принципиально новыми вызовами, в числе которых необходимость формирования цифрового суверенитета на всех уровнях управления. Процессы цифровизации на региональном и местном уровнях и формирование национального цифрового суверенитета взаимно влияют на состояние друг друга. Цель представленного исследования заключается в определении такого взаимовлияния в условиях дифференциации пространственного развития. Для достижения настоящей цели были применены научные методы: сравнительный анализ, многоосевая карта оценки, контент-анализ нормативных актов, материалов российских и зарубежных исследователей, экспертных организаций. В статье проведен анализ текущего состояния системы электронных государственных услуг в России как одной из ключевых для формирования и обеспечения цифрового суверенитета; выявлены региональные различия в подходах к предоставлению государственных и муниципальных услуг в цифровой форме; обоснован перенос неравенства российских регионов в цифровую среду; выявлена необеспеченность процессов цифровизации на муниципальном уровне, в том числе подтверждена неравномерность нормативного обеспечения цифрового развития территорий; определены и классифицированы ключевые барьеры, порождающие цифровое неравенство регионов и муниципалитетов. Таким образом, подтверждается тезис о том, что существующая дифференциация пространственного и цифрового развития оказывает негативное и сдерживающее влияние на процессы формирования национального цифрового суверенитета, которые не учитывают региональную и местную специфику цифровой трансформации. Результаты исследования могут быть использованы в дальнейшем при создании релевантной концептуальной модели национального цифрового суверенитета в условиях трансформации и цифровизации общественно-политической и экономической сфер жизнедеятельности современных государств.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 20-011-31396.

Ключевые слова

Цифровой суверенитет, пространственное развитие, социально-экономическое развитие, цифровая корзина, нетократия, кибердойтокрания, государственные услуги, ЕСИА, ЕПГУ, СМЭВ.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-277-299

Leontieva L.S., Kudina M.V., Voronov A.S., Sergeev S.S.

Creating National Digital Sovereignty in the Context of Spatial Development Differentiation²

Lidiya S. Leontieva — DSc (Economics), Professor, Professor of Department of Regional and Municipal Administration, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: leontieva@spa.msu.ru

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

Aleksandr S. Voronov — PhD, Associate Professor, Department of Economics of Innovative Development, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: voronov@spa.msu.ru

ORCID ID: [0000-0003-0058-9217](https://orcid.org/0000-0003-0058-9217)

Stepan S. Sergeev — Research Intern, Department of Economics of Innovative Development, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: sergeevss@spa.msu.ru

Abstract

Digitalization of public and municipal administration opens new technological opportunities for solving problems of spatial development and at the same time is associated with fundamentally new challenges, including the need to form digital sovereignty at all administration levels. The processes of digitalization at the regional and local levels and the formation of national digital sovereignty mutually influence each other. The purpose of the present study is to determine such mutual influence in the conditions of spatial development differentiation. To achieve this goal, scientific methods were used, including comparative analysis, a multi-axis assessment map, content analysis of regulatory legal acts, materials of Russian and foreign researchers, expert organizations. In the article the analysis of the system of electronic public services current state in Russia as one of the key for forming and maintaining digital sovereignty is carried out; regional differences in approaches to the provision of state and municipal services in digital form are identified; the transfer of inequality in Russian regions to the digital environment is justified; the lack of security of digitalization processes at the municipal level is revealed, including the uneven regulatory support for digital development of territories; the key barriers that generate digital inequality in regions and municipalities are identified and classified. Thus, the thesis is confirmed that the existing differentiation of spatial and digital development has a negative and constraining effect on the processes of forming national digital sovereignty, which do not consider the regional and local specifics of digital transformation. The results of the research can be used in the future to create a relevant conceptual model of national digital sovereignty in the context of transformation and digitalization of the socio-political and economic spheres of life of modern states.

² Acknowledgments: The reported study was funded by RFBR and EISR, project number 20-011-31396.

Keywords

Digital sovereignty, spatial development, socio-economic development, digital basket, netocracy, cyberdoytocracy, public services, USIA (Unified System of Identification and Authentication), UPPS (Unified Portal of Public Services), SIEI (System of Interdepartmental Electronic Interaction).

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-277-299

Введение

Развитие цифрового государственного управления направлено на повышение доступа к востребованным государственным услугам без необходимости посещения гражданами государственных органов и организаций. В правовом поле процесс цифровизации предоставления государственных и муниципальных услуг описан в целом ряде нормативных документов, таких как Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года³, государственная программа Российской Федерации «Информационное общество»⁴, федеральный проект «Цифровое государственное управление»⁵ в рамках национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации»⁶ и др. Разработка глобальной национальной платформы, направленной на интенсивное использование информационных систем в различных общественных и производственных процессах, должна обеспечить реальный цифровой суверенитет с учетом пространственных особенностей развития Российской Федерации.

Существует определенная взаимосвязь между национальным цифровым суверенитетом и степенью обособленности информационных систем регионов и муниципалитетов Российской Федерации. Необходимо конкретизировать состояние национального цифрового суверенитета в зависимости от содержания процессов цифровизации на региональном и муниципальном уровнях.

³ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144190/e59d0198a6b86d35269590004bc1bb4d18c9fa29/ (дата обращения: 25.12.2020).

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество»» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162184/ (дата обращения: 25.12.2020).

⁵ Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» (утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28 мая 2019 г. № 9) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328938/ (дата обращения: 25.12.2020).

⁶ Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 г. № 7) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328854/ (дата обращения: 25.12.2020).

Учитывая особенности пространственного развития Российской Федерации и различия в состоянии процессов цифровизации на региональном и муниципальном уровнях, авторы сочли необходимым выделить в качестве цели исследования определение взаимовлияния состояния цифрового суверенитета регионального и муниципального уровней и национального цифрового суверенитета в условиях дифференциации пространственного развития.

Методология исследования

Для достижения настоящей цели был использован ряд научных методов, проведен сравнительный анализ состояния цифровых корзин регионов для организации конкретных социально-экономических процессов, для чего был использован метод визуализации цифрового неравенства регионов Российской Федерации при помощи многоосевой карты оценки. Для определения дифференциации подходов к нормативному правовому обеспечению качества цифровизации на региональном и муниципальном уровнях осуществлен контент-анализ нормативных правовых актов муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

Результаты исследования

Появление в последней четверти XX века нового глобального феномена информационного общества привело к возникновению новых терминов, непосредственно связанных с процессами управления информационными потоками. Появился новый термин «нетократия». Так, А. Барт и Я. Зодерквист связывают его с трансформацией общественного устройства и возникновением нового формата — нетократического общества [Бард, Зодерквист 2004]. По их мнению, формальная власть в подобного рода системах уступает место тем, кто владеет информационными сетями, контролирует и определяет объем, направление и качество потоков информации, задающих вектор развития национальной политики. По мнению Ф. Фрейберга, контроль над информационно-коммуникационной структурой всего интернет-пространства осуществляется не только политической, но и корпоративными элитами и формирует новый, не имеющий границ политический режим — кибердойтократию (cyberdeutocracy) [Freiberg 2018].

Глобальный характер развития этого явления выдвигает необходимость обеспечения систем защиты цифрового суверенитета и контроля за его состоянием на национальном уровне. Особенно актуальным данный аспект является для таких стран, как Российская Федерация, с учетом различий пространственного и регионального развития.

В сфере государственного управления и местного самоуправления вопросы обеспечения цифрового суверенитета непосредственно касаются электронного предоставления государственных и муниципальных услуг, развития информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и систем электронной демократии, подготовки цифровых кадров. Эти и другие аспекты цифровизации государственного управления изучаются и оцениваются в рамках ежегодно проводимого ООН исследования электронного правительства. Согласно отчету, представленному в 2020 г., в Индексе развития электронного правительства Российская Федерация занимает 36-ю позицию среди 193 обследованных стран, а г. Москва входит в число лучших городов мира (6-е место) по уровню развития местных онлайн-сервисов⁷.

Предоставление государственных услуг представляет собой многосторонний и разнонаправленный процесс взаимодействия различных политических и экономических акторов — органов государственной власти, бизнеса, некоммерческих организаций, населения, — а потому для современного государства и общества этот процесс является еще и одним из ключевых и жизненно важных. С появлением электронной формы предоставления и получения государственных и муниципальных услуг эти процессы начали переход в цифровое пространство. Их состояние на региональном и муниципальном уровне влияет на формирование и реализацию цифрового суверенитета. Рассмотрим детальнее состояние системы электронных государственных услуг в Российской Федерации (см. Таблицу 1).

⁷ 2020 United Nations E-Government Survey // United Nations [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey> (дата обращения: 25.12.2020).

Таблица 1. Показатели пользования населением сетью Интернет и электронной формой получения государственных услуг⁸

Показатель	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Численность активных абонентов фиксированного широкополосного доступа к сети Интернет на 100 человек населения (на конец года, единиц)	17,0	18,3	18,6	21,0	21,7	22,2
Численность активных абонентов мобильного широкополосного доступа к сети Интернет на 100 человек населения (на конец года, единиц)	64,5	68,1	71,1	79,9	86,2	96,4
Численность граждан, зарегистрированных в Единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА) (на конец года, млн чел.)	13,0	22,5	39,6	62,0	84,0 ⁹	100,0 ¹⁰
Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме (%) ¹¹	35,2	39,6	51,3	64,3	74,8	77,6

На основе данных Таблицы 1 можно сделать вывод, что с 2014 г. наблюдается постоянный рост численности активных абонентов широкополосного доступа к сети Интернет — фиксированного и мобильного, причем мобильного — особенно стремительно: этот показатель приближается к отметке в 100 активных абонентов на 100 человек населения. Это позволяет сделать вывод о высоком потенциале повсеместного применения цифровых технологий в области предоставления государственных услуг населению России, поскольку почти каждый россиянин имеет доступ к сети Интернет и активно им пользуется.

⁸ Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели 2020. С. 1008 // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204> (дата обращения: 25.01.2021); Единая система идентификации и аутентификации // Ростелеком [Электронный ресурс]. URL: https://www.company.rt.ru/projects/digital_economy_rf/egov/realized/auth_system/ (дата обращения: 25.12.2020); В ЕСИА зарегистрировано более половины населения России // Ростелеком [Электронный ресурс]. URL: <https://www.company.rt.ru/press/news/d446738/> (дата обращения: 25.12.2020); В ЕСИА зарегистрировано 100 млн учетных записей // Официальный интернет-портал государственных услуг [Электронный ресурс]. URL: https://www.gosuslugi.ru/help/news/2019_11_26_100_million (дата обращения: 25.12.2020).

⁹ По состоянию на 05.12.2018.

¹⁰ По состоянию на 26.11.2019.

¹¹ Данные после 2016 года на портале ЕМИСС на момент обращения не отображаются. Источники: Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме // ЕМИСС [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/43568> (дата обращения: 25.12.2020); Стали известны регионы, хуже всех в России освоившие электронные госуслуги // CNews [Электронный ресурс]. URL: https://www.cnews.ru/news/top/2019-03-22_stalo_izvestnokto_v_rossii_luchshe_vseh_i_huzhe (дата обращения: 25.12.2020); Доля пользователей электронных госуслуг в России выросла за год до 77,6% — Росстат // Экспертный центр электронного государства [Электронный ресурс]. URL: <https://d-russia.ru/dolja-polzovatelej-jelektronnyh-gosuslug-v-rossii-vyrosla-za-god-do-77-6-rosstat.html> (дата обращения: 25.12.2020).

Важен также показатель численности граждан, зарегистрированных в Единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА) — информационной системе, представляющей собой «единое окно» доступа физических и юридических лиц, представителей органов исполнительной власти к системам и сервисам, подключенным к Системе межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) [Земскова 2018]. Регистрация в ЕСИА является обязательным условием для получения доступа в том числе к возможностям Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) (ЕПГУ, портал «Госуслуги»). И хотя не каждый зарегистрировавшийся в ЕСИА является пользователем ЕПГУ, тем не менее постоянный рост числа уникальных пользователей ЕСИА демонстрирует востребованность получения цифровых государственных услуг и сервисов населением. Это же подтверждается и ростом показателя доли граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, который формируется Росстатом на основе опросов населения.

Согласно данным Портала федерального ситуационного центра электронного правительства, в 2020 г. через [ЕПГУ](#) было оказано более 18,9 млн услуг, а по результатам исследования консалтинговой компании VCG в 2019 г. Россия вошла в десятку стран по интенсивности использования цифровых государственных услуг и заняла третье место по темпам роста их использования, опережая среднемировой уровень (15%) почти втрое (42%)¹².

Проникновение в государственное управление Интернета и широкополосной связи уменьшается с физическим увеличением размеров территорий регионов [Eastin et al. 2015]. Помимо этого, важно учитывать, что создание суверенной системы электронных государственных услуг подразумевает не только простоту и доступность их предоставления, но и прозрачную систему контроля за их оказанием, предполагающую высокое качество технологий их предоставления и защиту информации [Уривский, Чефранова 2011]. В этой связи усилия федеральной власти в России во многом направлены на то, чтобы в регионах создавалась инфраструктура, необходимая для использования информационно-коммуникационных технологий, в том числе для электронного предоставления и получения государственных и муниципальных услуг, повышались доступность качественных онлайн-сервисов и информированность населения о возможностях пользования такими технологиями и платформами.

¹² Россия оказалась среди мировых лидеров по использованию цифровых госуслуг // РИА Новости [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20190313/1551739374.html> (дата обращения: 25.12.2020).

Одно из направлений работы в этой области связано с интеграцией региональных сервисов в ЕПГУ, благодаря которой население субъектов Российской Федерации может получать электронные услуги как от федеральных, так и от региональных и местных органов власти и учреждений посредством единого портала «Госуслуги». С одной стороны, это упрощает процесс получения государственных и муниципальных услуг гражданами и юридическими лицами, которым не нужно проходить процедуры регистрации и аутентификации на самостоятельных региональных порталах государственных услуг (РПГУ), снимает многие проблемы негативного пользовательского опыта, который характерен для РПГУ с устаревшими интерфейсами, сокращает затраты региональных и местных бюджетов, которым в этом случае не нужно обеспечивать работу собственных порталов; с другой стороны, ЕПГУ отличается возможностью контроля получателем услуги за ходом ее предоставления, а также едиными стандартами обеспечения защиты данных, поскольку организации-исполнители для работы с ЕПГУ и получения данных о пользователях из ЕСИА подключаются к СМЭВ, что требует наличия защищенного канала связи, обеспечиваемого установкой и использованием в организации соответствующего криптооборудования.

В этом направлении с 2016 г. реализуется проект «Мультирегиональность ЕПГУ» по интеграции регионального контента на портале «Госуслуги». В пилотном проекте приняли участие 10 субъектов Российской Федерации, а на момент подведения промежуточных итогов в ноябре 2017 г. к проекту присоединились еще 36 субъектов и 11 подали заявки на переключение интерфейсов региональных порталов на ЕПГУ¹³. Несмотря на успех проекта, ряд регионов, например г. Москва, Московская область, г. Санкт-Петербург, Рязанская область, продолжает использовать собственные РПГУ, и такая модель взаимодействия с получателями услуг тоже может быть успешной при соответствующей обеспеченности финансовыми и кадровыми ресурсами: как упоминалось выше, онлайн-сервисы г. Москвы оцениваются как одни из лучших локальных сервисов в мире.

Но, поскольку большинство субъектов Российской Федерации пошло по пути интеграции своих региональных информационных систем с федеральным порталом, а это требует регистрации физических и юридических лиц в ЕСИА, региональные власти

¹³ Подведены предварительные итоги реализации проекта «Мультирегиональность ЕПГУ» // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/37627/> (дата обращения: 25.12.2020).

активно включились в работу по привлечению новых пользователей и повышению информированности об электронных государственных услугах. Минкомсвязь России периодически оценивает это направление работы и представляет различные рейтинги субъектов Российской Федерации: например, составляются рейтинг регионов по качеству информирования граждан об электронных государственных услугах¹⁴, рейтинг регионов по доле граждан, зарегистрированных в ЕСИА (см. Таблицу 2).

Таблица 2. Регионы-лидеры и регионы-аутсайдеры рейтинга регионов по доле граждан, зарегистрированных в ЕСИА

Субъект РФ	Доля граждан, зарегистрированных в ЕСИА, %	Субъект РФ	Доля граждан, зарегистрированных в ЕСИА, %
Регионы-лидеры		Регионы-аутсайдеры	
2017¹⁵			
Респ. Тыва	91,1	КЧР	35,6
НАО	87,4	РСО — Алания	35,1
ХМАО	83,5	Чеченская Респ.	33,0
ЧАО	80,9	Респ. Крым	21,2
ЯНАО	79,6	Респ. Игнущетия	17,0
2018¹⁶			
НАО	95,2	Ленинградская обл.	40,6
Респ. Тыва	93,5	РСО — Алания	39,2
ЧАО	87,6	Чеченская Респ.	38,9
ХМАО	85,2	Респ. Крым	25,4
ЯНАО	81,0	Респ. Игнущетия	20,6
2019¹⁷			
Респ. Алтай	87,8	Чеченская Респ.	34,0
Респ. Бурятия	80,3	РСО — Алания	33,3
ХМАО	66,9	КБР	31,6
Респ. Тыва	66,2	Респ. Крым	31,3
Вологодская обл.	61,6	Респ. Игнущетия	21,7

¹⁴ Составлен рейтинг регионов по качеству информирования граждан об электронных госуслугах // Экспертный центр электронного государства [Электронный ресурс]. URL: <https://d-russia.ru/sostavlen-rejting-regionov-po-kachestvu-informirovaniya-grazhdan-o-elektronnyh-gosuslugah.html> (дата обращения: 25.12.2020).

¹⁵ По состоянию на 14.12.2017. Источник: Восемь регионов преодолели 70-процентную отметку по доле граждан, зарегистрированных в ЕСИА // Экспертный центр электронного государства [Электронный ресурс]. URL: <https://d-russia.ru/vosem-regionov-preodoleli-70-protcentnuyu-otmetku-po-dole-grazhdan-zaregistrirovannyh-v-esia.html> (дата обращения: 25.12.2020).

¹⁶ По состоянию на 01.03.2018. Источник: Рейтинг регионов по доле граждан, зарегистрированных в ЕСИА на 1 марта 2018 года // Экспертный центр электронного государства [Электронный ресурс]. URL: <https://d-russia.ru/kolichestvo-regionov-preodolevshih-70-protcentnuyu-otmetku-po-dole-grazhdan-zaregistrirovannyh-v-esia-dostiglo-17.html> (дата обращения: 25.12.2020).

¹⁷ По состоянию на 20.06.2019. Существенные изменения в рейтинге объясняются изменениями в методике расчета, в том числе стали учитываться только подтвержденные учетные записи. Источник: Заместитель Министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации Максим Викторович Паршин // Форум МФЦ 2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://mfc-forum.ru/program/5d101d0fe5b7a837fe586924> (дата обращения: 25.12.2020).

В современных условиях в Российской Федерации существует три группы субъектов в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, которые формируют «матрицу» цифровых отношений, обеспечивающих уникальность дифференциации цифрового развития политико-экономических процессов на национальном уровне:

- 1) горизонтальное взаимодействие, определяемое органами государственного управления по вопросам организации производства и непосредственного создания электронных государственных услуг. В качестве примера такого взаимодействия можно привести ситуацию получения гражданином надбавки за длительный стаж работы, которое требует инициативного обращения гражданина в соответствующее государственное социальное ведомство. Сформированные сведения передаются из реестра данного ведомства в СМЭВ, а сообщение о поступлении соответствующих сведений направляется из СМЭВ в Пенсионный фонд России (ПФР). После запроса этих сведений Пенсионным фондом России из СМЭВ и прохождения ими успешной проверки внутри системы требуемые данные направляются в ПФР, а на их основе назначаются запрашиваемые выплаты [Митрофанов, Шоханова 2018, 26];
- 2) вертикальное взаимодействие между субъектами разных уровней государственного управления (национального и регионального) по вопросам создания электронных государственных услуг и контроля за их оказанием. Иллюстрацией такого типа цифровых отношений может служить описанное выше взаимодействие федеральных и региональных органов власти в рамках проекта «Мультирегиональность ЕПГУ»;
- 3) взаимодействие органов регионального государственного управления и местного самоуправления с конечными потребителями (гражданами) по вопросам формирования и предоставления электронных государственных и муниципальных услуг, а также перевода значительной части социальных услуг (образование, здравоохранение, социальное обеспечение, культура и т.д.) в электронную форму. Типовой пример взаимодействия региональных органов государственной власти с населением по вопросам предоставления электронных государственных услуг — официальное представительство портала государственных услуг

г. Санкт-Петербург в социальных сетях «ВКонтакте», Instagram, где осуществляется информирование граждан о предоставляемых услугах, разъясняется порядок их оказания, даются индивидуальные рекомендации по конкретным ситуациям пользователей портала. Кроме того, например, в постоянном режиме проводится опрос о качестве предоставления государственных и муниципальных услуг в Санкт-Петербурге¹⁸, цель которого — сбор данных о личном опыте граждан при получении услуг. В противоположность этому Республика Ингушетия, регион-аутсайдер рейтинга, частично представленного в Таблице 2, аналогичную работу не проводит.

Представленный анализ системы электронных государственных и муниципальных услуг демонстрирует наличие существенных региональных различий в возможностях и подходах к организации предоставления услуг, обеспечению их доступности, информированию о них граждан, повышению числа получателей услуг посредством цифровых платформ, взаимодействиям в рамках «матрицы» цифровых отношений. По мнению авторов, построение суверенной системы электронных государственных услуг, как и любой другой системы, жизненно необходимой для обеспечения национального цифрового суверенитета, невозможно в условиях цифрового неравенства регионов и муниципалитетов.

Реализация сбалансированной концепции цифрового государства неосуществима без активного равнозначного участия субъектов Российской Федерации. Равный доступ к информации, технологиям и инфраструктуре всех территориальных субъектов является необходимым условием. Однако в пространственном цифровом развитии существует значительное неравенство, которое влияет на национальный цифровой суверенитет.

Несмотря на проведенные ранее исследования лучших практик внедрения цифровых процессов в субъектах Российской Федерации с участием одного из авторов данного исследования [Лapidус, Леонтьева 2019; Лapidус и др. 2019], необходимо уточнить влияние некоторых критериев цифровой трансформации регионов на цифровое неравенство между ними. Ранее среди критериев были выбраны следующие:

¹⁸ Электронный опрос о качестве предоставления государственных и муниципальных услуг в Санкт-Петербурге // Портал «Государственные и муниципальные услуги (функции) в Санкт-Петербурге» [Электронный ресурс]. URL: <https://eservice.gu.spb.ru/portalFront/resources/portal.html#qualityService> (дата обращения: 25.12.2020).

- индекс цифровой грамотности;
- удельный вес организаций, использующих Интернет, от общего количества организаций;
- удельный вес организаций, имеющих широкополосный доступ, от общего количества организаций;
- удельный вес домохозяйств, использующих Интернет, от общего количества домохозяйств;
- удельный вес числа активных абонентов мобильной связи, использующих услуги доступа к сети Интернет, от всего населения.

На основе данных критериев были выделены три группы российских регионов, которые характеризуют неравенство как дифференциацию степени цифровой трансформации (см. Рисунок 1).

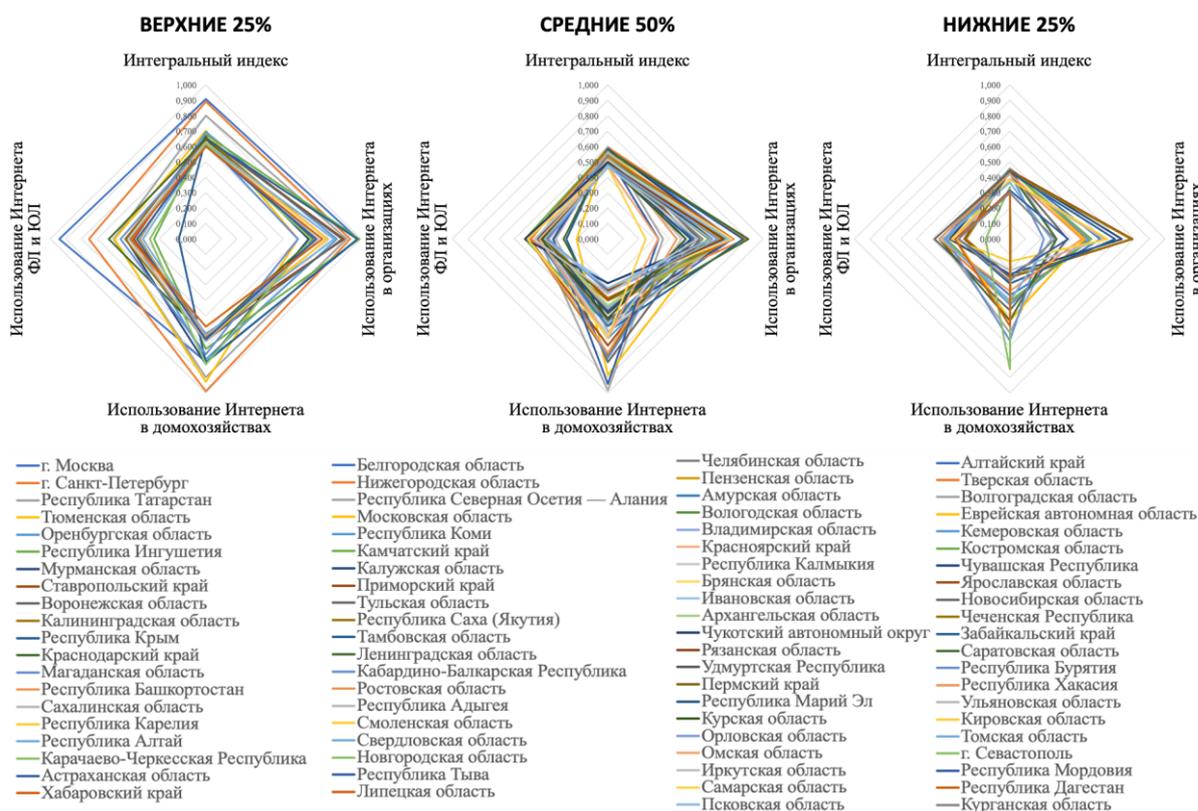


Рисунок 1. Цифровое неравенство регионов Российской Федерации¹⁹

¹⁹ Составлено авторами на основе: [Лапидус и др. 2019, 222–224].

Полученные результаты подтверждают тезис, что цифровое развитие происходит в первую очередь в экономически развитых регионах, тогда как в менее развитых оно затруднено [Литвинцева, Карелин 2020]. Иными словами, происходит перенос неравенства российских регионов в цифровую сферу — от возможности пользоваться сетью Интернет до возможности получить необходимые цифровые компетенции. Вследствие этого регионы второй и третьей групп не могут добиться цифрового разнообразия в технологическом аспекте, необходимого для формирования и обеспечения цифрового суверенитета.

Несмотря на тот факт, что местное самоуправление не входит, согласно Конституции Российской Федерации, в систему государственной власти, оно является фундаментом развития государства и призвано обеспечивать устойчивость развития территорий на всем пространстве страны. Особую значимость приобретают вопросы цифровизации процессов муниципального управления как наиболее пространственно насыщенного и дифференцированного по территории России. С одной стороны, качество, комплексность и социальная целенаправленность этих процессов способствуют укреплению целостности государства и реализации задач социально-экономического развития территорий и общества в целом через снятие цифровой дифференциации. С другой стороны, может быть сформирован комплекс реальных препятствий участием различных типов муниципальных образований (муниципальные районы, городские округа, городские и сельские поселения и др.) в реализации национальных проектов, в том числе по цифровому развитию, результаты которых влияют на развитие каждого субъекта регионального и муниципального уровня.

Решения, инициируемые органами государственной власти, в недостаточной степени учитывают интересы и специфику функционирования муниципальных образований и органов местного самоуправления. Большая часть муниципалитетов вынуждена осуществлять процессы цифровизации в условиях финансовой необеспеченности [Губов 2019, 3]. В условиях дефицита бюджета значительная часть муниципальных образований получает недостаточно средств, так как финансируется по смете, определяемой субъектами Российской Федерации; именно местное самоуправление испытывает критический дефицит специалистов, обладающих необходимой квалификацией для комплексного решения вопросов, связанных с цифровизацией муниципального управления и социальных процессов на территориях [Стырин и др. 2019].

Более того, в настоящее время российское законодательство в части регулирования использования цифровых технологий на муниципальном уровне недостаточно развито, что определяет отсутствие его целостного научного осмысления. Основные работы, посвященные правовым аспектам развития цифровизации, касаются формирования нормативной базы предоставления государственных услуг, оставляя проблематику нормативного обеспечения региональных и муниципальных процессов в области цифровизации региональным органам власти [Губов 2019; Евтюшкин 2011].

Если на региональном уровне разработка программ по цифровизации в 34 регионах на 2019 г. была начата (при этом в 45 — нет)²⁰, то ситуация на муниципальном уровне выглядит еще хуже. В целях определения уровня нормативного обеспечения цифрового развития на местном уровне был проведен контент-анализ нормативных правовых актов муниципальных образований всех субъектов Российской Федерации (см. Таблицу 3).

²⁰ Текущее развитие проектов в сфере цифровой экономики в регионах России. 2019. С. 8 // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://ac.gov.ru/archive/files/publication/a/23299.pdf> (дата обращения: 25.12.2020).

Таблица 3. Контент-анализ нормативных правовых актов муниципальных образований России²¹

	Цифровизация	Цифровизация + Суверенитет ²²	Цифровые компетенции	Цифровое неравенство	Цифровые кадры	Цифровая экономика	Цифровизация экономики	Цифровизация услуг	Итого
Российская Федерация	3103	5	65	623	2	3902	52	204	7695
Центральный федеральный округ	1092	1	7	164	0	2750	11	42	4013
Северо-Западный федеральный округ	219	0	0	75	0	103	0	10	397
Южный федеральный округ	145	0	0	14	0	37	0	13	196
Северо-Кавказский федеральный округ	197	0	1	8	0	45	2	11	251
Приволжский федеральный округ	535	3	16	153	2	522	18	53	1228
Уральский федеральный округ	204	0	3	74	0	226	3	35	507
Сибирский федеральный округ	455	0	26	98	0	116	4	24	695
Дальневосточный федеральный округ	256	1	12	37	0	103	14	16	408

²¹ Составлено авторами на основе: Нормативные правовые акты в Российской Федерации // Министерство юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo-search.minjust.ru:8080/bigs/portal.html> (дата обращения: 26.12.2020). Представлено количество нормативных правовых актов муниципальных образований суммарно по каждому федеральному округу, содержащих в тексте документа соответствующий поисковой запрос. По состоянию на 26.01.2021.

²² Поиск по запросу «суверенитет» производился внутри результатов поиска по запросу «цифровизация».

Стоит отметить, что на 20846 муниципальных образований²³ приходится всего 7695 нормативных правовых актов, в которых встречаются такие слова и словосочетания, как «цифровизация», «цифровые компетенции», «цифровое неравенство», «цифровые кадры», «цифровая экономика», «цифровизация экономики» и «цифровизация услуг», то есть на одно муниципальное образование приходится менее одного (0,35) акта в среднем по затрагиваемой тематике. При этом в правовом поле в настоящий момент используется именно понятие «цифровизация», в то время как используемое в экспертном сообществе понятие «диджитализация», предвещающее переход к цифровым трансформациям общественно-политических и экономических процессов, упускается.

Лидером по нормативному обеспечению цифровизации на местном уровне является Центральный федеральный округ (4013 актов по округу); далее идут Приволжский федеральный округ (1228), Сибирский федеральный округ (695); округа-аутсайдеры: Северо-Кавказский федеральный округ (251) и Южный федеральный округ (196). Интересен тот факт, что по результатам анализа уровня цифровизации российских регионов, проведенного Московской школой управления СКОЛКОВО²⁴, также в числе лидеров выделяется Центральная Россия, а в числе аутсайдеров — Северный Кавказ. Наивысший уровень нормативной обеспеченности отмечается у муниципальных образований Московской области (2853 акта по региону), Нижегородской области (385) и Воронежской области (275). В противоположность этому в городах федерального значения — Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе — практически не занимаются нормативным обеспечением цифровизации на муниципальном уровне.

В нормативном правовом поле понятию «цифровая экономика» (3902 акта) уделяется больше внимания, чем понятию «цифровизация» (3103). Вероятно, это связано с переносом муниципальными образованиями положений из национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» в местные нормативные базы. Вопросы цифрового неравенства также отражены в муниципальных актах, хотя и не в столь большом количестве (623): понятие «цифровое неравенство» часто встречается в муниципальных программах и, как правило, представляется как проблема «неравенства

²³ База данных показателей муниципальных образований // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/munst.htm> (дата обращения: 26.12.2020).

²⁴ Цифровая жизнь российских регионов. Исследование Московской школы управления СКОЛКОВО. 2020 // Институт исследований развивающихся рынков бизнес-школы СКОЛКОВО (IEMS) [Электронный ресурс]. URL: https://iems.skolkovo.ru/downloads/documents/SKOLKOVO_IEMS/Research_Reports/SKOLKOVO_IEMS_Research_Digital_life_of_russian_regions_2020-06-09_ru.pdf (дата обращения: 26.12.2020).

между муниципальными образованиями в использовании информационных и телекоммуникационных технологий», на решение которой программа направлена²⁵. На данный момент муниципальная нормативная правовая база цифровизации носит неравномерный характер: разрыв между округами или регионами, возглавляющими список и идущими после них, составляет больше 1000 актов, не говоря уже о разнице между лидерами и аутсайдерами. Такой разрыв наглядно показывает остроту проблемы цифрового неравенства регионов России.

В результате анализа было выявлено, что муниципальные нормативные акты почти не затрагивают вопросы обеспечения цифрового суверенитета: только в 5 нормативных документах можно было одновременно встретить понятия «цифровизация» и «суверенитет», однако понятия «информационный суверенитет» и «киберустойчивость» отражены только в одном нормативном акте²⁶. Таким образом, можно констатировать, что проблема регионального цифрового неравенства имеет прямое продолжение на муниципальном уровне, в том числе в правовом поле, а понятие «цифровой суверенитет» пока еще не стало объектом правовой сферы муниципальных образований.

Помимо описанных выше затруднений, существует целый ряд специфических проблем: начиная от неравномерности развития каналов широкополосной связи и заканчивая недостаточной цифровой грамотностью муниципальных служащих, которые осложняют внедрение цифровых технологий в муниципальных образованиях. Данные проблемы выделяются в исследованиях цифрового развития, преимущественно описываемого моделью «доход — инфраструктура — человеческий капитал — политика» [Dasgupta et al. 2001], успешное функционирование которой закладывает основу обеспечения цифрового суверенитета. Как видно, низкий уровень одного из компонентов модели приводит к ухудшению качества последующих.

²⁵ См., например: Постановление № 1016 от 9 декабря 2020 г. «О внесении изменения в постановление администрации муниципального образования Суворовский район от 19.03.2020 № 330 «Об утверждении муниципальной программы «Повышение общественной безопасности населения и развитие местного самоуправления в Суворовском районе» // официальный сайт Суворовского района [Электронный ресурс]. URL: <https://suvorov.tularegion.ru/upload/iblock/7e9/7e928ffc7cea1c12a3f4be0270adb51e.docx> (дата обращения: 26.12.2020).

²⁶ См.: Постановление № 3071 от 9 ноября 2018 г. «О принятии решения о внесении в городскую Думу города Нижнего Новгорода проекта бюджета города на 2019 год и на плановый период 2020–2021 годов, одобрении Прогноза социально-экономического развития города Нижнего Новгорода на 2019–2021 годы и скорректированного Прогноза социально-экономического развития города Нижнего Новгорода на 2017–2022 годы» // Официальный сайт Нижнего Новгорода [Электронный ресурс]. URL: <https://admgor.nnov.ru/uploads/editor/06/45/3771%20%D0%B2%D0%BD%D0%B5%D1%81%20%D0%B8%D0%B7%D0%BC%201%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%B5%2020%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4.docx> (дата обращения: 26.12.2020).

В результате консолидации результатов различных исследований цифрового развития можно выявить и классифицировать ключевые барьеры, которые порождают цифровое неравенство регионов и муниципалитетов.

Информационно-организационные барьеры:

- использование устаревшей техники и технологий в ряде регионов;
- недостаточный уровень компетенций специалистов в региональных органах исполнительной власти, профессионально обеспечивающих процессы цифровизации;
- низкий уровень осведомленности структурных подразделений органов власти, отвечающих за цифровое развитие, о наличии IT-ресурсов, необходимых для эффективной цифровой трансформации регионального развития;
- различные степени ошибок служб при формировании отчетности по состоянию цифровизации по регионам.

Коммуникационные барьеры:

- недостаточный уровень взаимодействия органов региональной государственной власти, бизнеса и граждан по выявлению потребностей и возможностей использования цифровых технологий в социально-экономическом развитии территорий;
- недостаточный объем достоверной информации по государственным услугам, которые могут быть предоставлены по каналам региональной и муниципальной власти;
- в целом ряде регионов подача документов возможна только при личном посещении органов власти, что создает негативное отношение у заявителей по поводу возможности использования электронных государственных услуг;
- отсутствие у 25–30% взрослого населения страны возможностей (отсутствие навыков, отсутствие личного компьютера, устаревшие модели телефонов) напрямую взаимодействовать через электронные системы с властью.

Концептуальные барьеры:

- отсутствие среди представителей органов региональной власти и органов местного самоуправления четкого и однозначного понимания, что такое цифровизация социально-экономических процессов, ее отличий от диджитализации, информатизации и компьютеризации;
- отсутствие понимания объема затрат по финансированию процессов цифровизации, затрагивающих различные направления социально-экономического развития территорий;
- отсутствие систем внешнего аудита и оценки готовности регионов и муниципальных образований к цифровизации;
- отсутствие регламентирующей и процедурной мотивации сотрудников к повышению цифровых компетенций [Гайсинский, Никоненко 2017].

Таким образом, дифференциация цифрового развития связана с нарушением реализации модели «доход — инфраструктура — человеческий капитал — политика», начиная с этапа «доход». Иными словами, неравенство в доходах как субъектов РФ, так и муниципальных образований, особенно там, где существует дефицит бюджета, оказывает первоочередное влияние на построение инфраструктуры. В последнее десятилетие успешно реализуется политика по обеспечению населения широкополосным доступом к сети Интернет. Тем не менее часть регионов продолжает функционировать на устаревших технике и технологиях, которые не требуют новых компетенций: у населения нет мотивации получать и развивать цифровые навыки. Ряд описанных выше проблем только усугубляет ситуацию. Должным уровнем компетенций не обладают и государственные органы, которые сталкиваются с затруднениями при реализации программы цифровой экономики и регулировании отношений в цифровом поле.

Заключение

В настоящем исследовании решен ряд задач, позволяющих определить взаимовлияние состояния цифрового суверенитета регионального и муниципального уровней и национального цифрового суверенитета в условиях дифференциации пространственного развития.

Проведен анализ текущего состояния системы электронных государственных услуг в России как одной из ключевых для формирования и обеспечения цифрового суверенитета. Выявлен значительный потенциал повсеместного предоставления

государственных и муниципальных услуг в цифровой форме, сдерживаемый существующими региональными различиями в возможностях и подходах к организации предоставления услуг, обеспечению их доступности, информированию о них граждан, повышению числа получателей услуг посредством цифровых платформ, взаимодействиям в рамках «матрицы» цифровых отношений.

Представлена многоосевая карта оценки для визуализации цифрового неравенства российских регионов, составленная на основе выделенных критериев цифровой трансформации. Это позволило определить, что возможностями для цифрового развития в большей степени располагают экономически развитые регионы, а неравенство субъектов Российской Федерации усугубляется его переносом в цифровую среду. В свою очередь, определена финансовая и кадровая необеспеченность процессов цифровизации на местном уровне, а посредством проведения контент-анализа муниципальных нормативных правовых актов подтверждена неравномерность нормативного обеспечения цифрового развития. В обобщенном виде выявлены и классифицированы ключевые барьеры, порождающие цифровое неравенство регионов и муниципалитетов. Сделан вывод, что проблема обеспечения цифрового суверенитета большинства субъектов Российской Федерации (в первую очередь «средних» и «отстающих») и муниципальных образований должна учитываться при формировании национального цифрового суверенитета.

Таким образом, подтверждается тезис о том, что существующая дифференциация пространственного и цифрового развития оказывает негативное и сдерживающее влияние на процессы формирования национального цифрового суверенитета, которые, в свою очередь, не учитывают региональную и местную специфику цифровой трансформации.

Результаты представленного исследования могут быть использованы в дальнейшем при создании релевантной концептуальной модели национального цифрового суверенитета в условиях трансформации и цифровизации общественно-политической и экономической сфер жизнедеятельности современных государств.

Список литературы:

- Бард А., Зодерквист Я. Нетократия. Новая правящая элита и жизнь после капитализма. СПб.: Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2004.
- Гайсинский И.Е., Никоненко Н.А. Развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры государственного и муниципального управления в рамках цифрового суверенитета // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2017. № 2. С. 26–29. DOI: 10.22394/2079-1690-2017-1-2-26-29.
- Губов А.Ю. Пути цифровой трансформации органов местного самоуправления // Метод. 2019. № 3. С. 2–5.
- Евтюшкин А.В. Недостающие элементы архитектуры предоставления электронных государственных услуг // Информационное общество. 2011. № 6. С. 50–55.
- Земскова И.А. Трансформация качества государственных услуг под влиянием цифровизации государственных органов // Вестник СГСЭУ. 2018. № 3(72). С. 23–28.
- Лapidус Л.В., Леонтьева Л.С. Минимальная цифровая корзина российских регионов // Ломоносовские чтения 2019. Цифровая трансформация для укрепления экономического потенциала страны и улучшения качества жизни людей: Сборник материалов научно-практической конференции «Региональное измерение цифровой трансформации» и междисциплинарной секции «Социально-экономическое воздействие цифровой трансформации» / под ред. Т.В. Ершовой, Л.В. Лapidус. М.: Научно-образовательный центр компетенций в области цифровой экономики МГУ имени М.В. Ломоносова, 2019. С. 18–20.
- Лapidус Л.В., Леонтьева Л.С., Гостилович А.О. Минимальная цифровая корзина российских регионов для трансформации промышленности // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 77. С. 212–228. DOI: 10.24411/2070-1381-2019-10025.
- Литвинцева Г.П., Карелин И.Н. Эффекты цифровой трансформации экономики и качества жизни населения в России // TERRA ECONOMICUS. 2020. № 3. С. 53–71. DOI: [10.18522/2073-6606-2020-18-3-53-71](https://doi.org/10.18522/2073-6606-2020-18-3-53-71).
- Митрофанов В.А., Шоханова О.С. Цифровые платформы государственных услуг: проблемы, возможности, иллюзии // Вестник университета. 2018. № 7. С. 23–29. DOI: [10.26425/1816-4277-2018-7-23-29](https://doi.org/10.26425/1816-4277-2018-7-23-29).
- Стырин Е.М., Дмитриева Н.Е., Синатуллина Л.Х. Государственные цифровые платформы: от концепта к реализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 4. С. 31–60.

Уривский А.В., Чефранова А.О. К вопросу использования криптографических средств при предоставлении государственных электронных услуг // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2011. Специальный выпуск. С. 103–105.

Dasgupta S., Lall S., Wheeler D. Policy Reform, Economic Growth and the Digital Divide // Policy Research Working Paper Series No. 2567. 2001. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/935091468741308186/pdf/multi0page.pdf> (дата обращения: 25.01.2021).

Eastin M.S., Cicchirillo V., Marby A. Extending the Digital Divide Conversation: Examining the Knowledge Gap through Media Expectancies // Journal of Broadcasting and Electronic Media. 2015. Vol. 59. Is. 3. P. 416–437. DOI: <https://doi.org/10.1080/08838151.2015.1054994>.

Freiberg Ph.Y. What are CyberSimularca and Cyberdeutocracy?: Preprint // CyberSimulacra and Cyberdeutocracy. 2018. DOI: 10.13140/RG.2.2.17988.88962.

Дата поступления: 27.12.2020

References:

Bard A., Zoderquist J. (2004) *Netokratiya. Novaya pravyashchaya elita i zhizn' posle kapitalizma* [Netocracy. The new ruling elite and life after capitalism]. Saint-Petersburg: Stokgol'mskaya shkola ekonomiki v Sankt-Peterburge.

Dasgupta S., Lall S., Wheeler D. (2001) Policy Reform, Economic Growth and the Digital Divide *Policy Research Working Paper Series No. 2567*. Available: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/935091468741308186/pdf/multi0page.pdf> (accessed: 25.01.2021).

Eastin M.S., Cicchirillo V., Marby A. (2015) Extending the Digital Divide Conversation: Examining the Knowledge Gap through Media Expectancies. *Journal of Broadcasting and Electronic Media*. Vol. 59. No. 3. P. 416–437. DOI: <https://doi.org/10.1080/08838151.2015.1054994>.

Evyushkin A.V. (2011) Missing Elements of the Architecture of Providing Electronic Public Services. *Informatsionnoye obshchestvo*. No. 6. P. 50–55.

Freiberg Ph.Y. (2018) What are CyberSimularca and Cyberdeutocracy?: Preprint. *CyberSimulacra and Cyberdeutocracy*. DOI: 10.13140/RG.2.2.17988.88962.

Gaisinsky I.E., Nikonenko N.A. (2017) The Development of Information and Communication Infrastructure of State and Municipal Administration in the Digital Sovereignty.

Gosudarstvennoye i munitsipal'noye upravleniye. Uchenyye zapiski SKAGS. No. 2. P. 26–29. DOI: 10.22394/2079-1690-2017-1-2-26-29.

Gubov A.Yu. (2019) Puti tsifrovoy transformatsii organov mestnogo samoupravleniya [Ways of Digital Transformation of Local Self-Government Bodies]. *Metod*. No. 3. P. 2–5.

Lapidus L.V., Leontieva L.S. (2019) Minimal Digital Basket of Russian Regions. *Lomonosovskiye chteniya 2019. Tsifrovaya transformatsiya dlya ukrepleniya ekonomicheskogo potentsiala strany i uluchsheniya kachestva zhizni lyudey: Sbornik materialov nauchno-prakticheskoy konferentsii «Regional'noye izmereniye tsifrovoy transformatsii» i mezhdistsiplinarnoy sekti «Sotsial'no-ekonomicheskoye vozdeystviye tsifrovoy transformatsii»*. Ed. by T.V. Ershova, L.V. Lapidus. Moscow: Nauchno-obrazovatel'nyy tsentr kompetentsiy v oblasti tsifrovoy ekonomiki MGU imeni M.V. Lomonosova. P. 18–20.

Lapidus L.V., Leontieva L.S., Gostilovich A.O. (2019) Minimal Digital Basket of Russian Regions for the Transformation of the Industry. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 77. P. 212–228. DOI: 10.24411/2070-1381-2019-10025.

Litvintseva G.P., Karelin I.N. (2020) Effects of Digital Transformation of the Economy and Quality of Life in Russia. *TERRA ECONOMICUS*. No. 3. P. 53–71. DOI: [10.18522/2073-6606-2020-18-3-53-71](https://doi.org/10.18522/2073-6606-2020-18-3-53-71).

Mitrofanov V.A., Shokhanova O.S. (2018) Digital Platforms for Public Services: Challenges, Opportunities, Illusions. *Vestnik universiteta*. No. 7. P. 23–29. DOI: [10.26425/1816-4277-2018-7-23-29](https://doi.org/10.26425/1816-4277-2018-7-23-29).

Styrin E.M., Dmitrieva N.E., Sinyatullina L.H. (2019) Government Digital Platforms: From Concept to Implementation. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. No. 4. P. 31–60.

Urivsky A.V., Tchefranova A.O. (2011) On Use of Cryptographic Facilities in Sphere of Public Electronic Services. *Intellekt. Innovatsii. Investitsii*. Special Issue. P. 103–105.

Zemskova I.A. (2018) Transformation of the Quality of Public Services under the Influence of Digitalization of State Bodies. *Vestnik SGSEU*. No. 3(72). P. 23–28.

Received: 27.12.2020